

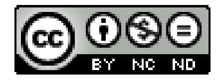

JOHANNES WINCKELMANN, *Max Webers historische und soziologische Verwaltungsforschung*, in «Annali della Fondazione Italiana per la Storia Amministrativa» (ISSN: 1127-2546), 1 (1964), pp. 27-67.

Url: https://heyjoe.fbk.eu/index.php/anfisa









La digitalizzazione della rivista «Annali della Fondazione Italiana per la Storia Amministrativa», a cura dalla Biblioteca FBK, è stata possibile grazie alla collaborazione con





Max Webers historische und soziologische Verwaltungsforschung

VON
JOHANNES WINCKELMANN

1.

Von Haus aus war Max Weber Jurist. Seine historischen Forschungen sind richtungweisend geworden, und er war ein bedeutender Nationalökonom mit geschultem Blick für die Realitäten des Wirtschaftslebens. Vor allem aber vereinigte er in sich die Qualitäten eines der ganz großen Soziologen wie auch Politologen von zugleich durchdringender Begriffsschärfe und pointierter Aussagekraft. In seinem universalen Wissen stand ihm ein Anschauungs- und Demonstrationsmaterial von weitesten Dimensionen zu Gebote.

Während seine Dissertation [1] Fragen der Organisationsformen und Geschäftsgebarung vor- und frühkapitalistischer Unternehmen in Oberitalien — den Begriff ‹ Frühkapitalismus › übernahm er von Werner Sombart [2] — gewidmet war, wandte er sich in seiner Habilitationsschrift [3] erstmals öffentlichen Verwaltungsproblemen zu: der Verwaltungstätigkeit der altrömischen Agrimensoren und den Ergebnissen ihres Vorgehens für die Bodenbesitzstruktur sowie der Politik und Praxis der altrömischen Agrar- und Fiskalverwaltung und ihrer Bedeutung für die Sozialstruktur. Der Problemkreis der Auf- und Ablösung der antiken Kultur [4] hat ihn auch in den weiteren Jahr-

1. *Zur Geschichte der Handelsgesellschaften im Mittelalter. Nach südeuropäischen Quellen* (Stuttgart 1889).

2. *Gesammelte Politische Schriften* (Tübingen 1958²) 61 n. 1, 312 note; *Wirtschaft und Gesellschaft* (Tübingen 1956⁴) 384.

3. *Die römische Agrargeschichte in ihrer Bedeutung für das Staats- und Privatrecht* (Stuttgart 1891) Nachdruck Amsterdam 1962. Italienische Ausgabe: *La storia agraria romana* (Milano 1907).

4. *Die sozialen Gründe des Untergangs der antiken Kultur*, in *Die Wahrheit* VI (Stuttgart 1896) 57-77; abgedruckt in *Gesammelte Aufsätze zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* (Tübingen 1924) 289-311.

zehnten seines Lebens intensiv beschäftigt. Dies auch nach der Veröffentlichung seines umfangreichen Artikels im *Handwörterbuch der Staatswissenschaften* über die *Agrarverhältnisse im Altertum*[5], der in Wahrheit einen Abriß antiker Sozial- und Wirtschaftsgeschichte darstellt und eine Fülle soziologischer Einsichten und speziell verwaltungssoziologischer Erkenntnisse vermittelt, die Max Weber zu einem erheblichen Teil in die Einzelanalysen seines soziologischen Hauptwerkes *Wirtschaft und Gesellschaft*[6] eingearbeitet hat.

Schon in seinen frühesten Arbeiten läßt sich erkennen, daß ihm Verwaltung kein Gegenstand ausschließlich juristisch-dogmatischer Betrachtung war, daß es für ihn ein wirkliches Verständnis von Staat und Recht nicht losgelöst vom Prozeß der Gesellschaft und Wirtschaft, ja der Gesamtkultur einer Epoche gab, wie wiederum die Untersuchung dieser Phänomene ohne gleichzeitige Einbeziehung der Wirksamkeit des politischen Verbandes und der sonstigen öffentlichen Verbände nur ein Teilverständnis ihrer aller ermöglichen kann.

Auch den Problemen seines zeitgenössischen Verwaltungslebens hat Max Weber ein vielfältiges und lebhaftes Interesse entgegengebracht, in erster Linie der Agrarverwaltung des preußischen Staates. Denn gerade auf diesem damals besonders aktuellen Gebiet mußte mit aller Deutlichkeit zutagetreten, daß die Verwirklichung aller staatlichen Binnenpolitik sich nicht durch Regierungserklärungen noch Beschlüsse der Legislative, sondern allein durch die praktische Tätigkeit der Exekutive und der Justiz vollzieht[7]. Seine umfassenden Untersuchungen zur Agrarstruktur und von der Verwaltung gehandhabten Agrarpolitik[8] ebenso wie seine politischen und kulturpolitischen Auf-

5. In *Handwörterbuch der Staatswissenschaften* I (Jena 1909^{3}) 52-188; abgedruckt in *Gesammelte Aufsätze zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* (Tübingen 1924) 1-288.

6. *Wirtschaft und Gesellschaft* (Tübingen 1921-1922) < Grundriß der Sozialökonomik, 3 > (1925^{2}) (1947^{3}); IV. neu herausgegebene Aufl. 1956 (ed. Johannes Winckelmann); ihr folgend die italienische Ausgabe *Economia e società*. Ed. Pietro Rossi (Milano 1961).

7. *Gesammelte Politische Schriften* cit., 308: «In einem modernen Staat liegt die wirkliche Herrschaft, welche sich ja weder in parlamentarischen Reden noch in Enunziationen von Monarchen, sondern in der Handhabung der Verwaltung im Alltagsleben auswirkt, notwendig und unvermeidlich in den Händen des Beamtentums».

8. Hier werden nur die wichtigsten Abhandlungen Max Webers zur staatlichen Binnenpolitik aufgeführt [wegen einer vollständigen Übersicht sei auf das Schriftenverzeichnis in dem Sammelband: *Soziologie. Weltgeschichtliche Analysen. Politik* (Stuttgart 1960^{2}) < Kröners Taschenausgabe, 229 > 490 ss. hingewiesen]: *Die Verhältnisse der Landarbeiter im ostelbischen Deutschland*, in «*Schriften des Vereins für Sozialpolitik*» 55 (1892); *Die ländliche Arbeitsverfassung*, in «*Schriften des Vereins für Sozialpolitik*» 58 (1893) 62-86, 128-133, abgedruckt in *Ges. Aufsätze zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* cit., 444-469; *Entwicklungstendenzen in der Lage der ostelbischen Landarbeiter*, in «*Preußische Jahrbücher*» 77 (1894) 437-473, abgedruckt in *Ges. Aufsätze zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* cit., 470-507; *Agrarstatistische und sozialpolitische Betrachtungen zur Fideikommißfrage in Preußen*, in «*Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*» 19 (1904) 503-574, abgedruckt in *Ges. Aufsätze zur Soziologie und Sozialpolitik* cit., 323-393; *Der Nationalstaat und die Volkswirtschaftspolitik* (1895), abgedruckt in *Gesammelte Politische Schriften* cit., 1-25.

sätze[9] nahmen die Agrarverwaltung — insbesondere hinsichtlich der von ihr verfolgten Politik der inneren Kolonisation —, die sonstige Wirtschaftsverwaltung, die Hochschulverwaltung ebenso wie die allgemeine Verwaltung in scharfer Analyse aufs Korn.

Über die russische Revolution 1905-1906 verfaßte Max Weber zwei umfängliche Chroniken der Ereignisse nebst politisch-sozialer Analyse der bestehenden Zustände, die — neben einer Darlegung der inneren Selbstverwaltungsprobleme im damaligen Rußland — den entscheidenden Anteil der zaristischen Bürokratie innerhalb des Ursachenkomplexes der katastrophalen Entwicklung offenlegte[10].

Von 1911-1913 zeichnete Max Weber für den (seit 1914 erscheinenden) von ihm selbst systematisch entworfenen und redigierten *Grundriß der Sozialökonomik* unter dem Titel *Die Wirtschaft und die gesellschaftlichen Ordnungen und Mächte* seine umfassenden soziologischen Untersuchungen auf, die das Material der gesamten Schriftgeschichte der Menschheit von den Anfängen bis zur modernen Industriegesellschaft zugrundelegten und die den Zweiten Teil seines Hauptwerkes *Wirtschaft und Gesellschaft* ausmachen (den Ersten Teil bildet die — später verfaßte — « Soziologische Kategorienlehre »)[11].

In der Zeit von 1915-1920 unternahm Max Weber jene berühmt gewordenen soziologischen Analysen eines universalhistorischen Materials zur *Wirtschaftsethik der Weltreligionen*, die unter dem Titel *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie* nach seinem Tode (1920) veröffentlicht wurden[12].

Überblickt man das gewaltige Oeuvre, so tritt deutlich die hervorragende Stellung in Erscheinung, die nicht nur die Herrschaftssoziologie, sondern gerade das Thema der Verwaltung als empirisches Forschungsobjekt darin einnimmt. Das ist für den Autor in besonderem Maße charakteristisch, da hierin

9. Max Webers politische Abhandlungen und Artikel, zusammengefaßt in *Gesammelte Politische Schriften*[2], sind durchdrungen von verwaltungsstrukturellen und verwaltungspolitischen Analysen, so vor allem die umfangreiche Untersuchung *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland* (1918), abgedruckt in *Ges. Politische Schriften* cit., 294-431. Italienische Ausgabe *Parlamento e governo nel nuovo ordinamento della Germania* (Bari 1919).

Eine Sammlung von Max Webers kultur- und hochschulpolitischen Aufsätzen fehlt. Sie sind von schärfster polemischer Zuspitzung. Eine Übersicht ergibt das Verzeichnis der Schriften Max Webers in der Sammlung *Soziologie. Weltgeschichte Analysen. Politik*[2] cit., 490-504.

10. *Zur Lage der bürgerlichen Demokratie in Rußland*, in « *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik* » 22 (1906) Beilage zum 1. Heft, 234-353; *Rußlands Übergang zum Scheinkonstitutionalismus*, in « *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik* » 23 (1906) Beilage zum 1. Heft, 165-401. Der Teilabdruck dieser Abhandlungen in den Gesammelten Politischen Schriften enthält die entscheidenden strukturanalytischen Abschnitte zur Verwaltungslage im zaristischen Rußland nur zu einem kleinen Teil.

11. Siehe oben n. 6.

12. *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie* 3v (Tübingen 1920-1921) (1922-1923[2]) (I in 1934[3], 1947[4]) Neudruck 1963.

seine hohe Einschätzung der Wirksamkeit menschlicher Verwaltungstätigkeit im Ensemble der Kulturfaktoren zum Ausdruck gelangt.

Nach diesem kurzen literarischen Überblick wollen wir uns den Ertrag der Gesamtleistung für das uns hier speziell interessierende Thema in großen Zügen vergegenwärtigen.

2.

In den großen alluvialen Flußtälern des mittleren eurasischen Kontinentalgürtels (vor allem dem Hoang-ho, Jangtse-kiang, Indus, Tigris, Euphrat, Nil) liegt die wirkliche Weise des Übergangs von den primitiven nacheiszeitlichen neolithischen Pflanzergemeinschaften zu denjenigen frühgeschichtlichen menschlichen Daseinsweisen, die uns dort aus den erdtiefsten Grabungsbefunden sowie den frühesten für uns lesbaren Quellen entgegentreten und die die unmittelbare Vorstufe der primären Hochkulturen bildeten, nach konkreten Formen und Vorgängen im bis jetzt nicht aufgehellten Dunkel[13]. In Ägypten und Mesopotamien lassen sich als Frühformen gerade noch Clans unter Clanhäuptern und deren Fehden erkennen, dann aber beginnen die Quellen selbst eindeutig von Herrschern und Untertanen, von Beamten, Handwerkern und Bauern, von Großhaushalten der Könige und Tempel, von Fronden, Abgaben und gewaltigen politisch-kulturellen Leistungen zu sprechen. Viel erörtert ist die Frage, was faktisch diese, die eigentliche ‹ Geschichte › auf den Plan

13. Siehe hierzu jetzt aber F. M. HEICHELHEIM *An Ancient Economic History. From the Palaeolithic Age to the Migrations of the Germanic, Slavic and Arabic Nations* I (Leiden 1958).

Einstweilen ist nicht abschliessend zu beurteilen, 1) ob die neuesten Grabungsergebnisse auf dem Hochplateau von Konya in Anatolien zu einer Revision der bisherigen Vorstellungen über die ersten Anfänge echter Stadtkultur nötigen, 2) ob dort wirklich der Welt älteste vollstädtische Hochkultur freigelegt und 3) ob auf Grund der festgestellten tiefer liegenden Siedlungsschichten — unterhalb der bislang ergrabenen befestigten Lehmsteinbaustadt in Niveau VI aus der Zeit um etwa 6500 v.C. [anscheinend eine Art Pueblokultur] — das Übergangsfeld vom Frühneolithikum bis zum Beginn der frühgeschichtlichen Hochkulturen in geschlossenem Entwicklungsverlauf mit dem Spaten erschlossen werden kann (vorläufige Angaben von dem Grabungsleiter J. MELLAART *Catal Huyuk in Anatolia* I-III, in « The Illustrated London News » (1963) 118-121, 160-164, 196-198).

Es bleibt immer zu bedenken, dass als ‹ Stadt › im sozial-ökonomischen Sinn (gerade auch nach der Anschauung Max Webers) eine Siedlung durch die Tatsache konstituiert wird, dass der überwiegende oder mindestens der entscheidende Bevölkerungsteil einer nicht-landwirtschaftlichen Hauptbeschäftigung nachgeht, dass also die Herausbildung einer d a r a u f fussenden sozial-administrativen Stadtorganisation feststellbar ist und dass der b l o s s e Befund einer Ortschaft gewisser Ausdehnung mit technisch vorgeschrittener Bauentwicklung noch keinen Stadttypus im spezifischen Sinn ausweist.

Sowohl bei der Tiefgrabung von Jericho wie in Seyl Aqlat und auf Malta dürften keine vollstädtischen Hochkulturen, sondern — in der Ausdrucksweise Heichelheims — « verfeinerte Dorfkulturentwicklungen » vorliegen.

rufende, bis dahin unerhörte, vollständige gesellschaftliche Umstellung in Gang gesetzt haben mag: die Erfordernisse und die Verwirklichung der Metallkultur mit der dafür nötigen Freistellung geeigneter Kräfte von der allgemeinen Nahrungsbeschaffung (für Prospektion, Schürfen, Abbau, Schmelzen, Transport und Verarbeitung) und die Konzentration vorhandener Überschüsse der Einzelwirtschaften zu ihrem Unterhalt (Gordon Childe[14]), oder die der Stromregulierung und Bewässerungswirtschaft mit dem dauernden Kampf gegen Versteppung und Wüste, oder die der städtischen Siedlungsweise und der damit zusammenhängenden Großbauten (von Gordon Childe als städtische Revolution bezeichnet), oder die der alles umfassenden Arbeitsorganisation, der organisierten Plan- und Vorratswirtschaft, der Abgabenerhebung oder des Heerwesens zu ständigem Schutz der Siedlungen und des Kulturlandes gegen Nomadeneinbrüche.

Max Weber äußerte die Überzeugung[15], daß die Inangriffnahme derartiger Hoch- und Wasserbauten bis zu einem gewissen Grade das Vorhandensein halbbürokratischer patrimonialer Herrschaftsstrukturen bereits vorausgesetzt habe und daß (jedenfalls in China) die Regulierung der Bewässerung älter gewesen sei als die Entwicklung der Schrift. Man wird sagen können, daß mindestens mit der Magazinverwaltung Zahlen- und Schriftsystem gegeben gewesen sein werden. Diese ganze, von Max Weber nie erhobene Fragestellung, die an jene nach dem Prius von Ei oder Huhn, Bourgeois oder Kapitalismus erinnert, ist als Scheinproblematik anzusehen, die der Betrachtung eines solchen durchgängigen Umwandlungsprozesses als eines ‹ Syndroms › Platz zu machen hat, das zugleich als vielschichtiger Bedingungskomplex und adäquater Strukturzusammenhang verstanden und behandelt werden muß. Dabei läßt sich naturgemäß auch die Frage nach klimatischen Veränderungen (Austrocknungsprozeß nach Beendigung der Eisschmelze) sowie Wanderungs- und damit ‹ Überlagerungs › - Vorgängen[16] als äußeren Auslösungsfaktoren stellen, die indessen — je weiter zurück, desto mehr — in besonderem Maße mit den Grenzen unserer Erkenntnismöglichkeit zu rechnen hat.

Die bezeichnete epochale Einbruchstelle bietet Max Weber ein paradigmatisches Demonstrationsobjekt für die Analyse, was dieses (erstmalige) Auftreten der speziellen Organwirksamkeit einer eigens installierten ‹ Administration ›, also Ämterorganisation und Verwaltungstechnik überhaupt, soziologisch zu bedeuten hat.

14. V. GORDON CHILDE *The Dawn of European Civilization* (London 1957^{6}); *The Prehistory of European Society* (Harmondsworth 1958) ‹ Penguin Books ›, deutsch: «*RDE*» 101 (1960) Kap. III und VI.

15. *Wirtschaft und Gesellschaft*^{4} 648; *Ges. Aufsätze zur Religionssoziologie* I 298 n. 1.

16. Bemerkung *Ges. Aufsätze zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 35; *Wirtschaft und Gesellschaft*^{4} 679; im übrigen: A. RÜSTOW *Ortsbestimmung der Gegenwart* 3 v (Zürich 1950, 1952, 1957). Neuauflage: 1. Bd. 1962, 2. Bd. 1963.

Der vorgeschichtliche, primitiv-neolithische Zustand der Pflanzergemeinschaften ist die dorfweise Siedlung mit Hackbau und (wenigstens teilweiser) Viehhaltung[17], wobei jedes Mitglied zur Nahrungsbeschaffung mitzuwirken hat, bei — jedenfalls anfänglich — durchgängiger sozialer Gleichförmigkeit aller Gemeinschaftsglieder mit Ausnahme der funktionsausgegliederten Häuptlinge, Zauberer sowie Jagd- und Kriegsführer, die jedoch ihrer sozialen Struktur nach zunächst kraft Auftrags der Gemeinschaft und unter bestimmter Mitwirkung der Ältesten, nicht jedoch kraft Aneignung einer Herrengewalt zu eigenem Recht, tätig werden und die auch mehrere dieser ausgezeichneten und auszeichnenden Stellungen in Personalunion innehaben können. Magisches und Heldencharisma mögen oftmals in einer Person vereinigt gewesen sein. Klugheit und — nach einer gewissen (wie immer zustandegekommenen) Besitzdifferenzierung — Wohlstand mögen zur Führung prädestiniert haben. Die Versorgung nun hing — neben Jagd und Fischerei — entscheidend von der Ernte und damit von der Fruchtbarkeit des Kulturlandes ab, die in den Überschwemmungsgebieten durch die Bändigung und zweckmäßige Ausnutzung der periodisch auftretenden Wassermassen, in spezifisch regenarmen Regionen gänzlich durch die Bodenfeuchtigkeit und etwaige künstliche Bewässerung bedingt war. Jedes Erfordernis einer Ausdehnung des Kulturlandes — etwa wegen Bevölkerungsvermehrung oder Zuzugs — oder ein allgemeiner klimatischer Austrocknungsprozeß oder ein etwaiges Vorrücken der umgebenden Wüste stellte sofort das Bewässerungsproblem neu. Dieses war seit dem Ende der Eisschmelze in der sich daran anschließenden Klimaperiode eine vertraute Erscheinung, und es ist durchaus zu vermuten, daß primitive Deich- und Grabenziehungen und Anwendung von Schöpfgeräten uralte Praktiken der Siedler darstellten.

Nun stellt Max Weber fest: 1) für die Stromuferkulturen Ägyptens, Vorderasiens, Indiens und Chinas war die Bewässerungsfrage von entscheidender Bedeutung[18]; 2) die Bewässerungswirtschaft ist unmittelbar aus dem primitiven Hackbau hervorgegangen[19] und bewirkte den direkten Übergang vom Hackbau zur Gartenwirtschaft[20]; 3) die Notwendigkeiten der Stromregulierung und Bewässerungswirtschaft in den Flußtälern mit ihren an Umfang und Bedeutung stetig zunehmenden Bauleistungen hatten die Ausbildung einer Zentralgewalt und eines ihr zu Gebote stehenden Schreiber- und Beamtenmechanismus zu ihrer entscheidenden Voraussetzung[21].

17. So *Wirtschaftsgeschichte*. Ed. Johannes Winckelmann (Berlin 1958³) 39, 49-50, 64-65; *Ges. Aufsätze zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 1-2, 34-35.

18. *Wirtschaftsgeschichte*³ 64, 275; *Ges. Aufsätze zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 46, 63.

19. *Ibid.* 64.

20. *Ges. Aufsätze zur Religionssoziologie* I 299.

21. *Ges. Aufsätze zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 46, 63, 68; *Wirtschaft und Gesellschaft*⁴

Im vorderen Orient war mit der städtischen Revolution (Gordon Childe), allen voran im südlichen Sumer durch Zusammensiedlung und Übergang zum Lehmhausbau, ein Stadtkönigtum entstanden, das infolge der erforderlichen Vorflut- und Stromregulierung, der damit und mit der Anlage eines sich ständig erweiternden Kanalsystems verbundenen gewaltigen Bauleistungen, der Arbeitseinteilung zu Deich- und Kanalfronden, der Neusiedlung und der dauernden Aufsicht über das ganze Werk alsbald in die Bahn bürokratischer Verwaltung gelenkt wurde[22]. In Ägypten kam — nach Überwindung des verstreuten Burgen- und Fronkönigtums — die gleiche Entwicklung mit der endgültigen Vereinigung von Ober- und Unterägypten durch den Beherrscher des Südlandes in Gang: es bildete sich alsbald die Zentralverwaltung des Alten Reichs unter der Doppelmitra des Pharao[23]. Auch in China kam es bei der großen Bedeutung der Stromregulierung zur Ausbildung einer Zentralgewalt mit entscheidender Machtstellung des Monarchen und des von ihm eingesetzten und kontrollierten Patrimonialbeamtentums[24].

Je mehr dergestalt — zumal in den Trockengebieten — die Vorstellung sich bildete, daß der Herrscher mit seiner Verwaltung die Ernte mittels der Bewässerung ‹ schuf ›[25], desto zunehmender erhob er sich zur Position des Gottkönigs und desto ausgeprägter traten die Konsequenzen eines solchen Regimes in Erscheinung: die universelle Bürokratisierung der Verwaltungsorganisation des Landes, die das gesamte gesellschaftliche Dasein ergreifende, alles umfassende Organisation des Untertanenfronden- und -abgabenwesens und die apolitische totale Verwaltungsabhängigkeit der Bewohner[26].

568, 648, 764; *Wirtschaftsgeschichte*[3] 64-65, 275-276; *Ges. Aufsätze zur Religionssoziologie* I 298-299, 336-337.

Die Bedeutung der Überschwemmungen und Kanäle in Mesopotamien und Ägypten hatten vor M. Weber hervorgehoben: G. Maspero, insbesondere in seiner *Histoire ancienne des peuples de l'Orient* (Paris 1905[7]) u. seiner *Histoire ancienne des peuples de l'Orient classique* 3 v (Paris 1895-1899) (1923[14]); J. Gardner Wilkinson *The Manners and Customs of the Ancient Egyptians* (Boston 1883); W. M. Flinders Petrie insbesondere in seiner *A History of Egypt* 3 v (London 1894-1905). Max Webers wissenschaftliche Entdeckung bestand in der Herausarbeitung der sozialstrukturellen Bedeutung, die die Erfordernisse der planmäßigen Stromregulierung und Wasserwirtschaft für die Entstehung von Verwaltung und alsdann sogleich für die Entfaltung einer Zentralbürokratie in den großen Stromtälern der menschlichen Frühgeschichte haben mußten.

Zur Würdigung der altgeschichtlichen Forschungen Max Webers und ihrer soziologischen Ergebnisse siehe vor allem: P. Honigsheim *Max Weber as Historian of Agriculture and Rural Life*, in « *Agricultural History* » 23 (1949) 179-213.

22. *Ges. Aufsätze zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 46.
23. *Ibid.* 63, 66.
24. *Ges. Aufsätze zur Religionssoziologie* I 298, 336.
25. *Ibid.* 299, 335.
26. *Wirtschaftsgeschichte*[3] 275.

Es mag, wie gesagt, dahinstehen, ob in den frühgeschichtlichen Flußtalwirtschaften Ägyptens und Asiens die Entstehung einer reinen Baubürokratie in allen Fällen das Primäre gewesen ist, von der dann die Entfaltung einer voll durchbürokratisierten Verwaltung ausging [27]: Tatsache ist jedenfalls, daß in diesen Gebieten die Wiege einer Entwicklung stand, die der Menschheit zuerst die Organisation einer spezifischen ‹ Verwaltung › überhaupt, alsbald jedoch die ersten patrimonialen Bürokratien, und zwar zunehmend in ihrer aufs Äußerste gesteigerten Höchstform, bescherte, die der dadurch gekennzeichneten Herrschaft die Bezeichnung als orientalischer Despotismus eintrug [28].

Was Max Weber zeigen wollte, war insbesondere, daß mit dem Übergang zur städtischen Siedlung und den damit Hand in Hand gehenden Hochbauten einerseits, dem Bedürfnis der Stromregulierung und den daraus resultierenden Wasserbauten andererseits, sich alsbald eine zunehmend um sich greifende Verwaltungsorganisation mit einem zentralgelenkten Patrimonialbeamtentum herausbildete, die ökonomisch, sozial und politisch das ganze Land durchdrang, zu einem gewaltigen Machtinstrument in der Hand des Herrschers wurde und tatsächlich der Gesamtkultur die Richtung wies. Die Voraussetzung für das Funktionieren dieses alles umspannenden Systems war, daß es zum universellen Strukturprinzip der Gesamtgesellschaft wurde, daß auf der einen Seite ein unentrinnbares System von Abgaben und Untertanenfronden geschaffen, auf der anderen Seite ein Militärmonopol der Zentralgewalt etabliert wurde. Das Ergebnis war ein Großkönigtum von bis dahin unvorstellbarer Machtkonzentration mit einem je unterschiedlichen Verhältnis zwischen imperium und sacerdotium.

Für Jahrtausende war damit die Grundlage gelegt für eine Sozialstruktur, die bestimmt war durch ein gewaltiges Hoch-, Wasser- und Straßenbauwesen, durch Burgen- und Tempelbau-, Vorflut-, Deich- und Kanalisierungsarbeiten, durch ein scharfes Abgaben- und Robotwesen, durch ausgedehnte Oiken- und Monopolwirtschaft der Herrscher und Tempel, durch streng monopolisiertes Militärwesen zur Aufrechterhaltung der Herrschaft, zur Sicherung der Siedlungen und des Kulturlandes, zur Bewachung der Deiche, Kanäle und Schleusen und zur Eroberung angrenzender Gebiete, durch zentral gelenkte Vorratswirtschaft und Magazinhaltung für die Versorgung des Heeres, der Beamten und der Zwangsarbeiter sowie für Teuerungs- und Notzeiten, und endlich durch organisierte Transportleistungen größten Ausmaßes. Dabei drängte die Einheitlichkeit der Wasserregulierung für stets größere Gebiete

27. *Wirtschaft und Gesellschaft*[4] 568, 764.

28. So auch bei Max Weber *Ges. Aufsätze zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 40. Umfassende Untersuchung jetzt K. A. WITTFOGEL *Oriental Despotism. A Comparative Study of Total Power* (New Haven 1957) Neudruck 1959.

ebenso in die Richtung einer Expansion der Einheitsreiche und Einheitsverwaltungen wie das zunehmende Bedürfnis nach Erweiterung des Arbeits-, Nahrungs- und Abgabenpotentials, der Rohstoffvorkommen und des Edelmetallbesitzes. Alles dies mit Einschluß der fortlaufenden Neusiedlungen erforderte organisierte Planwirtschaft und rationalisierten Verwaltungseinsatz. Zu einer autonomen Städtebildung — und dies war ebenfalls eine primäre Entdeckung Max Webers — kam es im Orient schon deshalb nicht, weil Macht und Heer des Herrschers älter waren als die Städtegründungen und dieser zugleich Repräsentant der Gottheit war, von dem eine eigenständige Separation außerhalb der Vorstellungswelt liegen mußte. Hinzu kamen in China noch speziell die Anforderungen des Mauer- und Festungsbaus sowie der Eindeichungsvorkehrungen gegen die ständigen Überschwemmungsgefahren und der Anlage riesiger Überlandkanäle für die ausgedehnte Binnenschiffahrt. Max Weber weist darauf hin, daß derartige Rieseninvestitionen nur deshalb geleistet werden konnten, wenn und weil die Frage der ‹ Kosten › überhaupt nicht aufkam, da diese zwangsweise auf die Schultern der Gesamtbevölkerung gelegt wurden. Zugleich mit der völligen Entpolitisierung und Verwaltungsabhängigkeit nahezu der Gesamtbevölkerung führt ein solches Regime unabweislich zur universell organisierten gemeinwirtschaftlichen und interlokalen bürokratischen Daseinsfürsorge [29].

Was sich schon daraus ergibt, ist unverkennbar. Die Organisationsprobleme des Staatswesens umfassen zugleich die Struktur der Staatsgewalt und der Staatsverwaltung, und diese üben den stärksten Einfluß auf die gesamte Gesellschaftsverfassung und Kulturentfaltung überhaupt aus, ja prägen ihnen den eigenen Strukturcharakter auf. Die Beeinflussung der allgemeinen Kultur durch die Art der Struktur und Wirksamkeit der jeweiligen Verwaltungsorganisation kann garnicht hoch genug eingeschätzt werden. Diese empirische Bedeutung der Verwaltungsstruktur für die tatsächlichen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse läßt sich insbesondere an den ältesten Ländern bürokratischer Staatsverwaltung mit besonderer Deutlichkeit erhärten, obwohl wir von der spezifisch rechtlichen Lage und Ordnung dieser Verwaltung, und also der Art ihrer Rechtsausübung, so gut wie nichts wissen.

Schon diese ältesten Kulturen bürokratischen Gepräges zeigen ferner das schwankende Eigengewicht der Beamtenorganisation gegenüber der Zentralgewalt, die unterschiedlichen Maßnahmen der Herrscher gegen die Ämterap-

29. *Ges. Aufsätze zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* II, 46 ss., 62 ss., 66 ss.; *Wirtschaft und Gesellschaft* [4] 568-569, 615-616, 648, 764; *Ges. Aufsätze zur Religionssoziologie* I 298-299, 311, 318-319, 335 ss.; *Wirtschaftsgeschichte* [3] 63 ss., 275-276.

Max Weber spricht (*Wirtschaft und Gesellschaft* [4] 569) von « bürokratischer Fürsorge für die verschiedensten ... Lebensbedürfnisse ». Der Begriff der « Daseinsfürsorge » entstammt der Schrift von K. JASPERS *Die geistige Situation der Zeit* (Berlin-Leipzig 1931) (Berlin 1955[9]).

propriation seitens der Beamten und deren Verselbständigungstendenzen hinsichtlich der von ihnen verwalteten Gebiete. Insbesondere wird der tiefgreifende Umwandlungsprozeß sichtbar, den das Patrimonialgebilde durch den allmählichen Verfall der Zentralgewalt und die statt dessen heraufkommende Feudalisierung der Ämterorganisation erfährt. Die eklatanten Beispiele hierfür sind die Vor- und Frühzeit des Mittleren Reichs in Ägypten und das China der Teilstaatenepoche, beide vorübergehenden Charakters, die einer strafferen Zentralisierung und Bürokratisierung denn zuvor das Feld räumen mußten[30].

Es braucht das hier nicht weiter verfolgt zu werden. Nur das Grundsätzliche verdient festgehalten zu werden, daß schon zu so früher Zeit der prinzipielle Unterschied der Verwaltungsstruktur hervortrat, auf welchen Max Weber immer wieder zurückkam und der darin besteht: entweder zentralisierte fürstliche Eigenregie der Verwaltungsorganisation mit Herrschaftsunterworfenheit der Verwaltungsbeamten und ihrer Trennung von den Verwaltungsbetriebsmitteln o d e r ständische Appropriierung der Verwaltung seitens der Amtsinhaber zu eigenem Recht als ständischer Gewalten, wobei Nutzen und Lasten der Verwaltung ihnen selbst zufielen[31]. « Schwache Entwicklung der technischen Verkehrs- und also der politischen Kontrollmittel in Verbindung mit vorwaltender Naturalwirtschaft haben, infolge der Schwierigkeit, ein rationales Abgabensystem und damit die Vorbedingungen für eine zentralisierte Patrimonialbeamtenverwaltung durchzuführen, die dezentralisierten Formen der Patrimonialgebilde: das Tributärsatrapentum, begünstigt und drängten dazu, das persönliche feudale Treueband und den feudalen Ehrenkodex als Kitt des politischen Zusammenhalts zu verwerten, wo immer dies möglich war »[32].

Das Neue Reich in Ä g y p t e n wird dann zu jenem konsequent organisierten, zentralistisch bürokratisierten, einheitlichen Untertanenfronstaat, der dessen typische Eigenart in konsequentester Form verwirklicht und der sich — zugleich mit zunehmender Entwicklung der Geldwirtschaft — in den hochbürokratischen Leiturgie- und Abgabenstaat der Ptolemäerzeit umbildet[33].

Die gesamte Verwaltung, des Pharao wie der Tempel, wird im Neuen Reich bürokratisch durch überwiegend (jedenfalls formell) leibeigene Schreiber geführt. Die feudalen Gebilde, der erbliche Nomarchen- und Lehnsadel mit ihren Grundherrschaften sind verschwunden. Priestertum und Beamtenschaft bilden einen eng miteinander verbundenen Stand von bedeutender Machtstellung auch gegenüber dem Pharao. Das Militär besteht wesentlich in einem Hörigenheer; nach Überschreitung der Höhezeit (Ramessiden) überwiegt die

30. *Ges. Aufsätze zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 70 ss.; *Ges. Aufsätze zur Religionssoziologie*, I 314-325.

31. *Wirtschaftsgeschichte*[3] 63-64.

32. *Wirtschaft und Gesellschaft*[4] 649.

33. *Ges. Aufsätze zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 72-83.

stammfremde Berufskriegerschaft. Das gesamte Land mit seinen Bewohnern ist für die Zwecke der Leiturgien und Abgaben katastriert; jedermann unterliegt der allgemeinen Fronpflicht. Jede der Monopol-, Domänen-, Tempel-, Magazin- und Bauverwaltungen hat ihren Stab von militärisch organisierten Fronarbeitern, die aus den Magazinen versorgt werden. Das Gewerbe wird staatlich überwacht und ist teils robot-, teils naturalabgabenpflichtig. Die Masse der altägyptischen, meist bäuerlichen Bevölkerung stand diesem rational bürokratisierten Verwaltungsmechanismus mit seinem raffinierten, allumfassenden und unentrinnbaren Robot- und Steuersystem als einer fremden, ihr feindlichen Gewalt ohnmächtig gegenüber, welcher bürokratische Apparat, solange die Zustände ungelockert fortbestanden, das ganze Land und seine Bewohnerschaft einer ungeheueren Stereotypisierung unterwarfen, sodaß den Israeliten der damaligen Zeit die hierdurch bedingte Sozialverfassung bekanntlich als das große Diensthaus des Pharao (*Exod.* 13; 20, 1), den Griechen hingegen als fest geronnene Kastenordnung erschien. « Ägypten hat zwei Institutionen zuerst und in nachher nicht wieder erreichter Vollkommenheit verwirklicht: 1. das Leiturgieprinzip: die Bindung des Besitzes an die staatliche Funktion, des Besitzers an Funktion und Besitz, und 2. die bürokratische Verwaltung. Beide Prinzipien haben, in der Spätzeit der Antike, von hier aus die Welt erobert und mit ihnen der Apolitismus der beherrschten Völker »[34].

Die Diadochenreiche des Hellenismus brachten dem Orient und Ägypten zwei grundlegende Neuerungen: die Poleis als (relativ) autonome Verwaltungseinheiten und die voll entwickelte Geldwirtschaft, vor allem auch für den öffentlichen Haushalt. Das bedeutete im Ptolemäerreich Ägyptens[35] — neben bestimmten weiter bestehenden Naturalabgaben — weitgehend den Übergang zur Geldsteuererhebung, zur Staatspacht und damit zu einer vollständigen Umbildung des Finanzsystems und der Finanzverwaltung mit ihren die gesamte Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur umformenden Resultaten. Diese Art der Fiskalverwaltung war eine ins letzte raffinierte, konsequente Steuerstaatorganisation auf Grundlage der universellen Boden- und Fronkatastrierung im Neuen Reich. Die ägyptische Staatsverwaltung war in hellenistischer Zeit auf eine staatliche Bedarfsdeckung zunehmend geldwirtschaftlicher Natur ausgerichtet und knüpfte ihre Steuertatbestände in einem minutiösen System an Berufsausübungen, Verkehrsakte und andere Erwerbsfälle jeglicher Art. Das Ergebnis war, daß die ohnehin bürokratisch organisierte Verwaltung mit wachsendem Staatsbedarf und um sich greifender Geldwirtschaft immer bürokratischer wurde und nun zu einer sich ständig verschärfenden Anwendung des Leiturgieprinzips mit ständiger Intensivierung der Verwaltungskontrolle und Erhebungstechnik übergehen mußte. Einer-

34. *Ibid.* 83.
35. *Ibid.* 158-186.

seits erforderte die unbedingte Sicherung der Staatseinkünfte die immer umfassendere Auferlegung von Vermögensgarantien und Solidarhaftungen auf die Abgabepflichtigen, andererseits die Gewährleistung der vom Staat zu erbringenden öffentlichen Leistungen deren Umlegung auf die je dafür kraft ihrer Funktion oder Residenz in Betracht kommenden Leiturgiepflichtigen. Dazu wurde der Untertan verwaltungsrechtlich an seine Heimatgemeinde fest gebunden: hier hatte er seinen zahllosen Leistungspflichten zu genügen und hier konnte er jederzeit ‹ erfaßt › werden.

Die exterritorialen königlichen Domänen, die in Zunahme begriffenen privaten konzessionierten Grundherrschaften sowie die gewaltigen Oikoi der Tempel hatten ihre eigene, straff organisierte Verwaltung.

Niemals, auch nicht in der Zeit der Hochblüte der hellenistischen Geldwirtschaft, hat der damals am rationalsten bürokratisierte Staat der Ptolemäer die Tatsache seiner Errichtung auf der Basis der durch die pharaonische Verwaltung geschaffenen altägyptischen Sozialverfassung verleugnen können, und die Art der Gestaltung des staatlichen Finanzwesens war es denn auch, die letzten Endes diese Geldwirtschaft wieder gebrochen hat. Der staatliche Geldbedarf wuchs beständig und erreichte einen bis dahin nicht erlebten Umfang. « Gerade die Notwendigkeit geldwirtschaftlicher Bedarfsdeckung des Staates war der Hebel zur Umgestaltung der Gesamtwirtschaft in der Richtung einer wieder zunehmenden gemeinwirtschaftlichen Gebundenheit und Verkehrsausschaltung. Im Altertum war der voll entwickelte Leiturgiestaat die Form, in der sich dieser Prozeß vollzog »[36]. Dieses Leiturgiesystem ergriff nun auch die wichtigste Quelle freier Vermögensbildung: die Staatspacht, vor allem die Steuerpacht. Auf Grund seiner durchorganisierten, allgegenwärtigen Bürokratie behält der ägyptische Staat der Ptolemäerzeit die staatliche Steuererhebung fest in seiner Hand; der Steuerpächter fungiert letztlich nur als Garant für ein je festgesetztes Steuersoll, für dessen Erbringung als fiskalisches Minimum er mit seinem Vermögen haftet. Aus dieser Leistung erwächst ihm seine Entschädigung. In zunehmendem Maße wird nun die Steuerpacht als eine schwere Leiturgie behandelt, die schließlich — ebenso wie die Domänenpacht — zu direktem Übernahmezwang führt.

Prinzipiell änderte sich an den sozialen Grundlagen und der Struktur der Verwaltung nichts, nachdem Ägypten unter römische Herrschaft und Verwaltung gestellt war[37]. Mit dem großen Zusammenbruch der mittelmeeri-

36. *Ibid.* 166; wegen des Grundsätzlichen hierzu siehe das Register zu *Wirtschaft und Gesellschaft*[4] s.v. Leiturgie und leiturgisch; ebenso Register II zur *Wirtschaftsgeschichte*[3].

37. M. Rostowzew *Gesellschaft und Wirtschaft im römischen Kaiserreich* (Leipzig 1930. Inzwischen Nachdruck) zeigt, wie es den Maßnahmen der römischen Verwaltung — entsprechend dem Neubeginn unter den ersten Ptolemäern — im 1. und 2. Jahrhundert nach der Eroberung gelang, im Wege der Lockerung durch Schaffung wirtschaftlicher Anreize jedenfalls für die ausländische Oberschicht und ihre Assimilanten erhebliche Wohlstandschancen zu schaf-

schen Antike im dritten Jahrhundert p.C. ergreift die total verwaltete und verfestigte ägyptische Sozialverfassung mit ihrer Administrationstechnik schließlich das gesamte Römerreich und findet sein Fortleben im byzantinischen Staatswesen.

3.

Auch die mittelmeerische Antike hat Max Weber ganz besonders auf die Strukturverhältnisse der in ihren zahlreichen politischen Verbänden jeweils gegebenen Verwaltungsorganisation und deren historisch-soziologische Wirksamkeit durchforscht.

An den Anfang seiner umfassenden Analyse der Sozialverhältnisse des alten Orients und der Antike stellt er eine typologische Übersicht der bei allen Altvölkern des Orients und Okzidents mit überwiegend städtischer Entwicklung — in mehr oder minder reiner Form — vorkommenden Verfassungs- und Verwaltungsstrukturen [38].

1. Eine (frühgeschichtliche) Sozialverfassung der Haus-, Sippen- und Dorfgemeinschaften, in denen Sippen-, Kult- und Wehrverbände in nicht genau feststellbarer Funktionsdifferenzierung alle etwa anfallenden (nach späterem Sprachgebrauch) Verwaltungs- und Sicherungsaufgaben in ihrer Hand vereinigen. Die Häuptlingsstellung ist, soweit nicht traditionell gesichert, prekärer Natur und an die Beratung im Kreise der Ältesten gebunden. Außerordentliche körperliche, kriegerische, schiedsrichterliche oder die Sozialgemeinschaft weisende Leistungen können persönliche oder möglicherweise gentilcharismatische Vorzugsstellungen schaffen. In diesem Stadium mag sich vielfach oder durchgängig der Zustand eingestellt haben, daß dem Häuptling ein spezielles Ackerlos zugewiesen und in Gemeinschaftsbearbeitung genommen wurde [39] - Ansatz für die Ausbildung einer « Verwaltung », die sowohl zum Untertanenverhältnis, zur Patrimonialherrschaft wie zur Gemeinwirtschaft führen kann.

2. Das Burgenkönigtum mit persönlicher königlicher Gefolgschaft (Königsklientel) und verschieden gearteten Herrschafts- und Verwaltungsrechten gegenüber dem umgebenden Lande und seinen Bewohnern. Sofern es sich um ein Eroberungskönigtum handelt, kann die Aktivierung der kriegerischen Grundstruktur zum Heerkönigtum mit von ihm abhängigem Militärapparat,

fen, wie aber spätestens mit dem 3. Jahrhundert die Vernachlässigung der Wasserbauverwaltung, die sich ständig steigernden römischen Abgabeanforderungen und der maßlose Druck der Leiturgien und administrativen Kontrollen zum wirtschaftlichen Verfall und zur sozialen Verelendung führten: II 13, 21 ss., 27-28, 29 ss., 64-65, 186 ss., 190-198.

38. M. Weber *Gesammelte Aufsätze zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 35-45.

39. *Gesammelte Aufsätze zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 36; *Ges. Aufsätze zur Religionssoziologie* I 335; vgl. *Wirtschaft und Gesellschaft*[4] 519.

zur Unterwerfung und Vasallierung anderer Burgherren und schließlich zur Begründung eines straff organisierten und verwalteten Herrschaftsbereichs führen.

3. Die Geschlechterstadt der Frühantike mit auf militärischer Selbstausrüstung beruhender Adelsoligarchie und Beherrschung des umliegenden Landes. Die Geschlechter konstituieren sich « als eine sich selbst verwaltende (autonome), militärisch gegliederte städtische Gemeinde, von einem König als ‹ primus inter pares › oder von (kurzfristigen) Wahlbeamten, jedoch o h n e Bürokratie geleitet »[40]. Diese Sozialverfassung ist dadurch charakterisiert, daß der verschuldete Bauer erbuntertänig bezw. hörig wird und daß die ländlichen Arbeitskräfte weitgehend aus Schuldsklaven bestehen. Hier handelt es sich um eine reine Honoratiorenverwaltung mit ihrer spezifischen Minimisierung der Verwaltungsaufgaben. Anstelle der öffentlichen Tätigkeit stehen private Herrschafts- und Abhängigkeitsverhältnisse.

4. Bildet sich — wie oben Ziff. 2 am Ende angedeutet — das Heerkönigtum zu einer Herrenstellung über seine Gefolgschaft und die militärischen Machtmittel aus und verwandelt letztere gar in ein Leibeigenenheer, so kann es zugleich « einen ganz in seiner Hand befindlichen, hierarchisch gegliederten Beamtenstand schaffen, durch den es die Untertanen regiert »: der Zustand des autoritär-bürokratischen Stadtkönigtums. « Die Stadt wird dann seine und seiner Hofbeamten Residenz, entweder ganz ohne Autonomie oder mit wesentlich sakraler Autonomie oder mit nur unpolitischer, vom König kontrollierter Lokalverwaltung und bestimmten Privilegien »[41]. Dabei kann das Königtum vorwiegend entweder Tribut- oder Fronkönigtum sein, das die Tendenz entfalten kann, sich im Wege eines verwaltungsmäßigen Rationalisierungsprozesses zu dem Typus des Steuer- und Leiturgiestaates umzuformen. (Wir sahen das bereits oben am ägyptischen Beispiel.)

5. « Aus dem bürokratischen Stadt- oder Stromuferkönigtum, welchem das Heer und die Beamten als Leibeigene gehören und die Untertanen Robot und Tribut schulden, entwickelt sich mit zunehmender (verwaltungsmäßiger) Rationalisierung der staatlichen Bedarfsdeckung der autoritäre (bürokratisierte) Leiturgiestaat, der p l a n m ä ß i g die Deckung der Staatsbedürfnisse durch ein kunstvolles System von öffentlichen Lasten erstrebt und die Untertanen als reine Objekte behandelt »[42]. Die verwaltungsmäßig erzwungenen Abgabe- und Robotpflichten der Untertanen können einerseits bis zum fast völligen Staatssozialismus gesteigert werden, während andererseits der « aufgeklärte Despotismus » der orientalischen Antike einer gewissen Verkehrsfreiheit nicht unbedingt ablehnend gegenüberstehen muß (Ptolemäer), soweit

40. *Ges. Aufsätze zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 37.
41. *Ibid.* 38.
42. *Ibid.* 39-40.

er verwaltungsmäßig im Wege der Besteuerung daraus für seine fiskalischen Zwecke Nutzen ziehen kann.

6. Die Adelspolis wird in den antiken Mittelmeerländern nach Brechung der Geschlechterherrschaft über die Stadt in die teildemokratisierte Hoplitenpolis überführt. Diese wird durch das Hoplitenheer als Wehr- und Kultgemeinschaft konstituiert. Grundbesitz und militärische Selbstausrüstung gewähren das politische Vollbürgerrecht. Die Administration eines solchen autonomen Gemeinwesens stellt sich gleichfalls als reine Honoratioren- und Dilettantenverwaltung dar bei gleichzeitiger Beschränkung auf das Allernotwendigste. Hier allerdings wird mit (meist aisymnetischen) Gesetzgebungen eingegriffen, in erster Linie um durch rechtliche Festlegungen eine Stabilisierung der ständischen Differenzierung zu erreichen.

7. Eine radikale Fortbildung der Grundprinzipien der Hoplitenpolis stellt die demokratische Bürgerpolis dar mit ihrer mehr oder weniger weit gehenden Emanzipation der Wehrpflicht, des Vollbürgerrechts und der Amtsqualifikation vom Grundbesitz. Die soziale Bedeutung der panhopliefähigen Bauernschaft sinkt, Handel und Gewerbe, Sklavenbetriebe und Parzellenpächter rücken vor, die städtischen Massen gewinnen zunehmend Einfluß auf politische Willensbildung und Ämterbesetzung, und damit zugleich befindet sich die Bildung eines Sold- oder cäsaristischen Proletarierheeres (Rom) im Vordringen.

8. Mit dem Durchbruch der flächenstaatlichen Militärmonarchie — nach der endgültigen Beseitigung autonomer Stadtstaaten — gewinnt innerhalb und doch zugleich neben dem staatlichen Bereich die uralte Institution der ländlichen Grundherrschaft zunehmend an Bedeutung und entwickelt sich kraft einer ständig wachsenden Vielzahl von Exemtionen und Immunitäten zu einem Verwaltungsbezirk eigener Art und eigenen Rechts neben den Munizipalitäten als lokalen Verwaltungseinheiten. Die Grundherren stellen verwaltungsmäßig die Ortsobrigkeit dar. Den Grundherrschaften werden von der Staatsverwaltung die Staatslasten (Leiturgien, Abgaben, Rekrutengestellung) unmittelbar aufgebürdet und ihnen die entsprechenden Verwaltungszwangsrechte praktisch eingeräumt. Ihnen steht für ihren Bereich insbesondere die zentrale Abgabenerhebung und Arbeitsorganisation zu. Und während die spezifisch staatliche und die kaiserliche Domänen-Verwaltung immer ununterscheidbarer ineinanderfließen, bleiben die munizipal oder grundherrlich organisierten Verwaltungsbereiche je getrennt nebeneinander bestehen.

9. Garnicht zur Sprache gekommen ist bei dieser, wesentlich die städtischen Strukturfragen berücksichtigenden typologisierenden Klassifikation die militärisch, als Hoplitenverband, konstituierte Samtgemeinde von Bauernschaften, die selbständig, aber unter jedenfalls teilweiser Übernahme der von den Poleis entwickelten städtischen Institutionen auftritt.

10. Und schließlich ist noch der sehr verschieden gestalteten theokratischen bezw. hierokratischen Herrschaftsgebilde mit ihren wechselnden Verwaltungs-

formen unter den Peripetien des sich ständig verschiebenden Verhältnisses von ‹ imperium › und ‹ sacerdotium › zu gedenken. Die theokratische Struktur des frühmesopotamischen Gottkönigtums, die Funktionsdifferenzierung zwischen Großkönigtum und Priestermacht, die Verwaltung nicht allein des Kultus, sondern des gewaltigen materiellen Besitzes der Tempel und ihrer Einkünfte, die Monopolisierung der Pflege von Wissenschaft und Unterricht, das ständige Ringen der Tempelpriesterschaften mit der Königsgewalt und dem Militäradel, die Kämpfe der nichtadligen Bürgerschaften gegen das Rechtsmonopol des gentilcharismatischen Priestertums, - alles dies erforderte eine hierokratische Organisation, einen hochgezüchteten Verwaltungsapparat und die Herausbildung anpassungsfähiger Formen der administrativen Technik, die einen erheblichen Einfluß auf die gesamte Kulturentwicklung ausüben mußten.

Die Herausläuterung entscheidender soziologischer Grundkategorien, die Max Weber aus seinen Studien der altorientalischen und antiken Sozialgeschichte gewann, ist hier etwas breiter dargelegt worden, weil die Entwicklung dieser Strukturformen im Altertum — im Gegensatz zu den späteren Geschichtsperioden — nicht im Zusammenhang Bestandteil seines soziologischen Hauptwerkes geworden ist und daher weniger bekannt geworden sein dürfte. Auf der anderen Seite ist dies nur als ein sehr skizzenhafter Abriß im Überblick anzusehen, da ja Max Weber über dieses Klassifikationsschema hinaus eine soziologische Analyse der einzelnen Hauptgebiete der alten Kultur vorgenommen hat und dabei nicht nur die herrschafts- und verwaltungssoziologischen Probleme Mesopotamiens und Ägyptens — wie wir schon sahen —, sondern ebenso Altisraels, Griechenlands, des Hellenismus, Roms sowie des Ausklangs des (west-)römischen Kaiserreichs detailliert auseinandersetzt[43]. Jene Grundkategorien aber sind aus dem untersuchten historischen Material allmählich komponiert und, wie sie einerseits demgemäß bereits ein gewisses Vorverständnis der geschichtlichen Wirklichkeit, die mit ihrer Hilfe bearbeitet werden soll, enthalten, so dienen sie andererseits terminologisch, klassifikatorisch und insbesondere heuristisch zugleich der historischen und soziologischen Durchdringung und Erforschung des Stoffs wie der Darstellung des Ergebnisses[44].

Da der Ausgang der Antike und die Einleitung ihres Umbildungsprozesses in die Verhältnisse des romanisch-germanischen Frühmittelalters für die Einsicht in die Verknüpfung des Verwaltungsschicksals mit dem Völkerschicksal besonders instruktiv sind, sei auf den ungeheuren Transformationsprozeß zu Ende des Römerreichs noch gesondert eingegangen.

43. *Ibid.* 93-278; dazu die Abhandlung: «Die sozialen Gründe des Untergangs der antiken Kultur», *Ibid.* 289-311.

44. *Ges. Aufsätze zur Religionssoziologie* I 30; *Ges. Aufsätze zur Wissenschaftslehre* (Tübingen 1951[2]) 547, vgl. 115, 190, 195, 397.

R o m[45] stand von Anbeginn in stärkstem Maße unter der Herrschaft der Disziplin und der auf ihr ruhenden, letztlich militärisch bedingten autoritären Stellung der Magistraturgewalten (imperium)[46]. Das Gemeinwesen wurde durch Verwaltungsanordnungen regiert, deren Ausfluß u.a. auch die Schaffung des Amtsrechts (ius honorarium) darstellte, während dem gegenüber der materielle Gesetzesbegriff — auf dem Weg über die lex rogata — erst allmählich hervortrat[47]. Aber auch dann lag die materiale wie die prozessuale Rechtsfortbildung durchaus in der Hand der Justiz v e r w a l t u n g (Verfahren ‹ in iure ›). Die republikanische römische Verwaltung blieb Honoratioren- und Dilettantenverwaltung meist kurzfristiger Wahlbeamter mit der für sie stets typischen Tendenz zur Minimisierung der verwaltenden Amtstätigkeit[48]: sie war und blieb bis in die Zeiten der Spätrepublik eine Verwaltung durch die römische Aristokratie[49]. So erklärt sich zugleich die Tatsache, daß der römische Zivilprozeß auch in der Kaiserzeit, die zunächst die im römischen Stadt- und Bundesstaat entwickelte Verwaltungstechnik weitgehend übernahm, seinen Charakter als privates Schiedsgerichtsverfahren (‹ iudicium privatum ›) behielt, bis ihn der byzantinische Staatsabsolutismus endgültig durch das amtliche Kognitionsverfahren ersetzte.

Wie die stadtrömische Verwaltungspraxis bereits die alte Gau- und Dorfverfassung — wesentlich im Wege der verwaltungsmäßigen Fluraufteilung — ekrasiert hatte[50], so bestimmte sie mit der lokalen Gliederung der Bürgerschaft, der Schaffung von Verwaltungseinheiten und der Festsetzung ihrer Aufgaben zugleich Art und Umfang der Leistungsaufbringung, Lastenverteilung und Erhebungstechnik, und die ‹ auctoritas › der Senatsverfügungen wie die Kompetenz zu arbiträrer Einmischung der Magistraturen hatte zu Ende der Republik den Zustand herbeigeführt, daß der römische ‹ orbis terrarum › durch ein kompliziertes System von Abstufungen der politischen und ökonomischen Rechte ausgezeichnet war[51]. Schon zuvor war der römische Bundesstaat einer zunehmenden Verwaltungszentralisierung in der Stadt Rom und damit zugleich der Mediatisierung des Bundesgebiets außerhalb Roms erlegen und praktisch in einen einheitlich verwalteten Fläschenstaat umgewandelt worden. Die Bundesgemeinden wurden aus sich selbst verwaltenden Kommunen zu zentralverwalteten Munizipien. Da die Republik zwar den Zensus handhabte, jedoch über kein eigenes Finanzbeamten- und Erhebungs-

45. *Ges. Aufsätze zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 190-278.
46. *Ibid.* 190-191, 212.
47. *Wirtschaft und Gesellschaft*[4] 407.
48. *Ibid.* 392, 462, 626, 660-661.
49. *Ges. Aufsätze zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 237, 248, 251 ss.; *Wirtschaft und Gesellschaft*[4] 822 a.E.
50. *Ges. Aufsätze zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 196, 222.
51. *Ibid.* 252.

personal verfügte, vergab die Verwaltung eine Fülle von Staatspachten einschließlich Steuerverpachtungen an (hauptsächlich) Staatspächtervereinigungen, sodaß sich alsbald alle faktische Macht in den Händen der omnipotenten Staatsverwaltung (des oligarchischen Amtsadels) und der machtvollen Staatsgläubigerschaft befand, und auch die Rechtsetzung, die zugleich das Verwaltungsrecht schuf, auf der alle sozialgestaltende Amtstätigkeit beruhte, lag wiederum in den Händen des sich dadurch selbst begünstigenden stadtrömischen Honoratiorentums.

In dieser Lage wurden die römischen Zentralbehörden mit den Problemen einer Weltreichspolitik und Weltreichsverwaltung konfrontiert. Eine durchgebildete, das gesamte Verwaltungsgebiet umspannende und zusammenfassende bürokratische Organisation hatte die Honoratiorenherrschaft nicht zur Entstehung gebracht. Bei dieser Eigenart « der römischen Herrschaftsstruktur war die technische Leistung eines [nicht vorhandenen] bürokratischen Apparats: Präzision und Geschlossenheit des Funktionierens für die Verwaltung[saufgaben], durch den streng militärischen Charakter der Magistratsgewalten ersetzt und die Kontinuierlichkeit durch die einzigartige Stellung des Senats gewährleistet » worden [52].

Das römische Kaiserreich bedeutet im Ergebnis das Ende der Expansionsepoche, die Erreichung weitgehender Befriedung der Oikumene, die Einrichtung auf lange während Verteidigung des erreichten Besitzstandes sowie die Umstellung auf die Aufgaben der Weltreichsverwaltung. Die römische Weltreichsverwaltung erlebte und bewirkte eine zunehmende Verschiebung des Schwergewichts der Gesamtkultur von den Küstengebieten in das verkehrsschwache Binnenland, zugleich das allmähliche Überhandnehmen der Naturalwirtschaft und ländlichen Autarkie (im Großoikos) und infolgedessen eine vollständige Umbildung der ganzen gesellschaftlichen Grundlagen sowie der Organisations- und Verwaltungsaufgaben des Staatswesens. Bei deren Bewältigung wird das römische Reich unaufhaltsam auf die Bahn gedrängt, das Erbe des (weitgehend orientalisierten) Hellenismus anzutreten und gerät damit unter die universelle Herrschaft der kaiserlichen Bürokratie nach hauptsächlich ptolemäischem Vorbild. An der Leistungsfähigkeit der Verwaltung hängt nun die administrative Vorsorge für das Gesamtgebiet wie die zunehmend kostspieligere Finanzierung des Herrschaftsapparates, an ihr und der an Macht ständig zunehmenden Heeresorganisation die Aufrechterhaltung der ‹ Pax Romana ›. Die Maßnahmen dieser Verwaltung aber in allen Teilen des Weltreichs führen zu einer ungeheuren Bedrückung und Ausplünderung der Ge-

52. *Wirtschaft und Gesellschaft* [4] 568.
Eine nähere Charakterisierung der Verwaltungsstruktur der antiken Polis und des Wesens der römischen Honoratiorenverwaltung bringen der Vergleich der antiken und der mittelalterlichen Stadt in *Ges. Aufsätze zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 254-271, sowie in *Wirtschaft und Gesellschaft* [4], II. Teil Kap. IX, 8. Abschn. 765-822 §§ 3-5.

samtbevölkerung, zum allmählichen Scheitern der verwaltungsseitig angestrebten Synoikisierungen, zur Stadtflucht, zur Verelendung der breitesten Bevölkerungsschichten, zur gewaltigen Entfaltung der Grundherrschaften und zu einer fortschreitenden Reagrarisierung der Welt. Zudem bestimmt der monarchische Charakter der politischen Verfassung in stets wachsendem Maße Art und Bedeutung der Staatsverwaltung und ihrer Zielsetzungen.

Mehr und mehr wird das Weltreich ein straff organisiertes, voll bürokratisiertes Staatswesen, wie wir es bereits kennen lernten, mit staatlichem Beamtenapparat, staatlich besoldetem Berufsheer, staatlicher Regie der Monopolverwaltungen, staatlicher Kontrolle aller Wirtschaftszweige, staatlichem Abgaben- und Robotwesen. Die bürokratisch organisierte Weltreichsverwaltung erdrückt die freien Poleis, erdrosselt den antiken, an politischen und Verkehrs-Chancen orientierten Kapitalismus, fördert die großen Immunitäten, verwandelt die Bevölkerung bis auf eine kleine Privilegiertenschicht in Hörige und belastet diese mit Leiturgien und Untertanenfronden. Längst hat die Reichsverwaltung das Steuer- und Abgabenerhebungswesen in eigene Regie genommen: «der Staatspächter endet als Staatsbeamter»[53]. «Dynastisches Berufsheer und dynastische Bürokratie traten nun, nach hellenistisch-ägyptischem Vorbild, an die Stelle der für ein Weltreich ganz unzulänglichen Polisverwaltung, und es war nur das konsequente Schlußglied der Entwicklung, als der monarchische Staat sich mit Verlegung der Residenz in den Osten auch ausdrücklich als Erbe des Hellenismus bekannte»[54].

Die wachsende Ausschaltung der Römer aus den Leitungspositionen in Verwaltung und Heer, damit das Schwinden der überkommenen festen Verwaltungstradition und die prinzipielle Änderung der Verwaltungstechnik, die ins Uferlose steigenden Aufwendungen für das Heer und der bürokratische Dirigismus des gesamten Wirtschaftslebens führten zum Bankerott der Dekurionatsverfassung, zur Verselbständigungstendenz der riesigen exterritorialen Domänen und Grundherrschaften, zu einem völligen Zusammenbruch der antiken Geldwirtschaft und schließlich zu einer vollständigen Desintegration des Reichs in der Verfallsepoche der zweiten Hälfte des dritten Jahrhunderts der neuen Zeitrechnung, die eine Neukonstituierung des Gemeinwesens unabweisbar machten. Dies geschah auf der Grundlage der Einführung des Leiturgie- und Fronstaates durch die kaiserliche Verwaltung, was die vollkommene Umgestaltung der Sozialverfassung definitiv machte, die in wesentlichen Punkten bereits Antizipationen der frühmittelalterlichen Zustände erkennen läßt[55].

Die umfassende Funktion und die außerordentlichen Wirkungen der Wirtschafts-, Arbeits-, Finanz-, Heeres- und Kolonialverwaltung in den Sozial-

53. *Ges. Aufsätze zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 276; *Wirtschaftsgeschichte*[3] 287.
54. *Ges. Aufsätze zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 274.
55. *Ibid.* 271-272, 278, 307 ss.

verfassungen des alten Orients und der Antike werden aus dieser knappen Skizze hervorgegangen sein. Sehr viele Einzelheiten der Verwaltungsorganisation und Verwaltungspraxis, die für die Geschichte und Soziologie der antiken Administration und ihrer sozialgestaltenden Bedeutung von hervorragender Wichtigkeit sind, konnten hier nicht einmal gestreift werden. Es muß insoweit, was die Auffassung Max Webers anlangt, auf seine angezogenen Schriften verwiesen werden. Hier kam es nur darauf an zu zeigen, wie sehr Max Weber sich der Bedeutung der Verwaltungsstruktur und Verwaltungswirksamkeit für die soziale Gestaltung der Gesamtkultur bewußt und immer wieder bemüht war, diese sachinhaltlichen und sozialstrukturellen Zusammenhänge gerade auch für den Bereich der alten Geschichte herauszuarbeiten.

4.

In ganz kurzen Zügen soll die soziologische Analyse der abendländischen Verwaltungsgeschichte vom Frühmittelalter bis zum Industriezeitalter nachgezeichnet werden, wie sie sich in Max Webers Hauptwerk darstellt[56].

Ein Jahrzehnt nach dem Ende des weströmischen Reichs (486) begründet Chlodovech das Merowingerreich der Franken, das 751 von Pippin II. der Karolingerherrschaft unterstellt wird und der hierfür alsbald die päpstliche Legitimierung erhält: das christliche Charisma ging seinen Bund mit dem (ebenfalls charismatischen) germanischen Königsheil ein. Die Stabilität der fränkischen Reichsgründung unter beiden Dynastien hing an dem Vermögen zur Einrichtung einer funktionsfähigen Verwaltung und deren personeller Besetzung. Dieser unter Chlodovech, Karl Martell und Karl dem Großen neu zu schaffenden fränkischen Reichsverwaltung ‹ in statu nascendi › wandte sich das soziologische Interesse Max Webers primär zu. Der Personenverbands- und Vielvölkerstaat bedurfte zu seiner Aufrechterhaltung im Völkergeschiebe des ersten Jahrtausends einer starken Zentralgewalt. Die gegenüber der volksrechtlichen Ausgangslage gewaltig herausgehobene Machtstellung des merowingischen Königtums war das Ergebnis seiner politisch-militärischen Erfolge und zielstrebigen Vorgehens, fand aber dennoch ihre Grenzen an dem politisch-sozialen Eigengewicht von Adel und Heer. Denn neben der königlichen Herrschermacht steht die unverminderte Bedeutung der Adelsherrschaft und (einstweilen noch) der Heeresversammlung. Aus der Königsgefolgschaft bil-

56. *Wirtschaft und Gesellschaft*[4], II. Teil, Kap. IX 3.-9. Abschnitt; vgl. dazu noch die Beilage hinter S. 180 des Ersten Teils. [Die Abschnitte sind nicht historisch geordnet, da Max Weber absichtlich von der spezifisch modernen Form bürokratischer Verwaltung als der dem Leser vertrautesten ausgegangen ist, um hernach die anderen Typen mit ihr kontrastieren zu können, die dem Vormarsch der rationalen Strukturform der Herrschaft in einem Jahrhunderte währenden Prozeß erlagen; vgl. *Wirtschaft und Gesellschaft*[4] 122 (unten), 124, 550, 587].

dete sich die merowingische trustis (‹ antrustiones ›, ‹ leudes ›) als Kern der vollziehenden Gewalt aus: die Hof- und Reichsverwaltung. An deren Spitze rückt allmählich der ‹ major domus ›. Soweit diese Verwaltung überhaupt hinabreicht, bilden Grafschaften die untere Verwaltungseinheit. Die personale Besetzung dieser ebenso ausgebreiteten wie lockeren Verwaltungsorganisation speziell in den verkehrsschwachen und abgelegenen Reichsteilen mit Vertretern des mächtigen Grundadels sowie die administrative Unterbringung von Mitgliedern der Königssippe führten unabweislich zu einem Erstarken der Lokalgewalten, was alsbald ein foederales Moment in das Reichsgefüge einbrachte (Teilreiche, Herzogtümer, Amtsdynastien). Da auch in der Zentrale das Übergewicht des Adels sich hergestellt hatte, verurteilte die Adelsherrschaft das Merowingerkönigtum alsbald zu einem Schattendasein, wurde das Heer zu einem reiterlichen Adelsheer und die einstige Heeresversammlung praktisch ausgeschaltet. Gleichzeitig jedoch gewann das Hausmeiertum eine alles überragende Bedeutung, brachte die tatsächliche Regierungsgewalt in seine Hand und stellte die Reichseinheit wieder her (687).

Die karolingische Staats- und Verwaltungsreform schaffte die ‹ trustis ab ›, straffte die Zentralgewalt, setzte an die Spitze der königlichen Kanzlei — durch eigene Erfahrung gewitzigt — den geistlichen Kanzler, zog in größerem Umfang die ‹ Ministerialen › zu Verwaltungsdiensten heran und führte das (halbtheokratische) missatische System (‹ missi dominici ›)[57] durch, in strenger Observanz allerdings erst, nachdem Karl der Große das (ältere) Stammesherzogtum beseitigt hatte.

Der für das abendländische Mittelalter folgenschwerste Schritt dieser Reform bestand aber darin, daß die Karolinger zur Verlehnung auch der Ämter übergingen und sich veranlaßt sahen, im Interesse der Erweiterung und Festigung ihres Verwaltungsapparates den Kreis der Amtsverleihungen zunehmend zu erweitern unter konsequenter Bindung der Amtsinhaber an die Zentralgewalt. Dies geschah in der Weise, daß durch eine Verbindung von Vasallität und Benefizialwesen das typische fränkische Lehnswesen ins Leben gerufen wurde, d.h. die Gewinnung von Diensten und Treugelübde gegen Gutshingabe durch das persönliche Band zwischen Lehnsherrn und Belehntem kraft des Lehnsvertrages. Aus fiskalischen Gründen sahen sie sich zu einer weitreichenden Säkularisation von Kirchengut zwecks Lehnshingabe genötigt[58].

57. *Wirtschaft und Gesellschaft*[4] 613, 639, 768.

58. Max Weber ging noch von Heinrich Brunners Annahme aus, der die Anfänge des Lehnswesens mit den Araberkriegen Karl Martells (zur Gewinnung des erforderlichen Reiterheeres) in Verbindung brachte: M. Weber *Wirtschaft und Gesellschaft*[4] 638; *Wirtschaftsgeschichte*[3] 70; H. Brunner *Der Reiterdienst und die Anfänge des Lehnswesens*, in « *ZSSRG* » 8 (1887) 1 ss., abgedruckt in H. Brunner *Forschungen zur Geschichte des deutschen und französischen Rechts* (Stuttgart 1894) 39 ss.; ebenso in H. Brunner *Rechtsgeschichte* II (Leipzig 1892) § 87. Diese Auffassung ist überholt, siehe jetzt insbesondere Cl. Sanchez-Albornoz *En torno a los origenes del*

Eine machtvolle Reichsaristokratie schob sich dergestalt zwischen Krone und Reich. Aber während in den westeuropäischen Ländern die strenge Bindung des ‹ homo ligius › an den Oberlehnsherrn endgültig erhalten blieb und diesen zur Errichtung des Einheitsstaates instand setzte, wuchsen in Deutschland und Italien die Rechte der großen Lehnsleute ins Ungemessene, und dies führte im Endergebnis die nahezu völlige Aushöhlung der Zentralgewalt ihnen gegenüber herbei. Zugleich wurden Mitgliedern des Kron- und Hochadels die hohen Ämter der hierarchischen Verwaltung in Kirche und Klöstern übertragen, was nachgerade die Umwandlung der Missions- und Mönchskirche in die Adelskirche des Hochmittelalters einleitete, während andererseits eine Vielzahl geistlicher Ämter in die Aufgaben der Reichsverwaltung eingeschaltet wurde - ein Vorgriff auf das ottonisch-salische Reichs- und Kirchensystem. Die Geschlossenheit der politischen Verbandsherrschaft des Karolingerreichs zerfiel gleichzeitig mit dem Verfall seiner Ämterorganisation und Verwaltungsmacht [59].

Während der Feudalismus [60] eine in vielfältigen Abwandlungen auftretende universalgeschichtliche Erscheinung darstellt, ist seine spezifisch lehnsrechtliche Ausprägung in Mitteleuropa zu einem sozial- und herrschaftsumbildenden Faktor allerersten Ranges geworden. Mit der anfänglichen Stärkung der Zentralgewalt und ihrer verwaltungsmäßigen Lenkungsfunktion hatte sich ein gefährliches Element der Dekomposition [61] eingeschlichen, und niemals ist es im Römischen Reich Deutscher Nation — allen Reformversuchen zum Trotz — gelungen, auch nicht unter Zuhilfenahme des Instituts der Ministerialität, eine leistungsfähige Verwaltung zu etablieren, mit Hilfe eines Reichsbeamtentums die Adelsherrschaft zu durchstoßen und so zu einem Pakt zwischen der Krone und den gesellschaftlich und wirtschaftlich zukunftsträchtigen Schichten und Kräften zu gelangen, wie es in Frankreich alsbald nach dem Interregnum geschah und wie es (später) die Territorialfürsten der Neuzeit verwirklichten.

Diesen Prozeß umgreift die soziologische und speziell die verwaltungssoziologische Analyse Max Webers mit großer Eindringlichkeit. Er entwickelt die verwaltungssoziologischen Begriffe und Unterscheidungen, die der Er-

feudalismo 3 v (Mendoza 1942). Vgl. hierzu auch H. MITTEIS *Der Staat des hohen Mittelalters* (Weimar 1955[5]) 60 ss.

59. *Wirtschaft und Gesellschaft*[4] 567.

60. *Wirtschaft und Gesellschaft*[4] 148-153, 631-661; *Wirtschaftsgeschichte*[3] 68-70; O. HINTZE *Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte* (Leipzig 1941) 74-109, (Göttingen 1962[2]) 84-119; O. HINTZE *Feudalism*, in *Encyclopaedia of the Social Sciences* VI (New York 1932 u.ö.). H. MITTEIS *Lehnsrecht und Staatsgewalt* (1933), Neudruck Weimar 1957; F. L. GANSHOF *Qu'est-ce que la féodalité?* (1944) (Bruxelles 1957[3]); deutsche Übersetzung nach der 3. frz. Aufl. unter dem Titel *Was ist das Lehnswesen?* (Darmstadt 1957) [mit reichhaltigem Literaturverzeichnis].

61. H. MITTEIS *Der Staat des hohen Mittelalters*[5] cit. 67, 105.

kenntnis des gewaltigen strukturellen Umwandlungsprozesses dienen. Er untersucht den historischen Entwicklungsgang vom (genossenschaftlichen) Primärpatriarchalismus zum (herrschaftlichen) Patrimonialismus [62], d.h. von den Germanenreichen bis zum Absolutismus, unter Einschaltung der Zwischenstadien des Feudalismus, Städtewesens und ‹ Ständestaates ›. Überall hebt er die spezifischen administrativen Grundstrukturen heraus, weil Herrschaft ohne die ihr je zugeordnete Seinsweise von Verwaltung und Justiz sowenig soziologisch zu charakterisieren ist wie ohne die zugrundeliegende Sozial- und Wirtschaftsverfassung. So ist es insbesondere die Struktur des Verwaltungsstabes, die wesentlich der soziologischen Bestimmung des Herrschaftstypus dient.

Die patrimoniale Herrschaftsform wird ihrer Eigenart nach geradezu durch die Tatsache charakterisiert, ob, inwieweit und auf welche Weise der für sie typische Verwaltungsstab patrimonial (aus Gewaltunterworfenen) oder extrapatrimonial (aus primär Unabhängigen) rekrutiert wird [63]. Letzteres kann sich bis zu dem Sachverhalt steigern, daß die (nur noch) durch personalen Treubund mit dem Fürsten Verbundenen kraft der ihnen eignenden sozial prominenten Eigenstellung ein Eigen r e c h t an der ihnen verliehenen Verwaltung erwerben und diese als gleichzeitige Eigenbesitzer der Verwaltungsmittel mehr oder weniger autonom und autokephal innehaben, was zu einer äußersten Minimisierung der Verwaltungstätigkeit zu führen pflegt [64]. Dies ist der Typus der ständischen Struktur der Verwaltung, die eine spezifische Form der Ämterappropriierung darstellt [65]. Der ursprüngliche Sinn der Lehnsbeziehung kann sich dergestalt umkehren: der Lehnsherr ist von dem guten Willen des Amtsinhabers (samt dessen Untervasallen und Hintersassen) abhängig und die ständische Gewaltenteilung zu einem irreversiblen Rechtszustand geworden. Die Frage, ob der Gewalthaber die Verwaltung in eigener, von ihm organisierter Regie, durch von ihm abhängige Amtsträger ausübt und dabei selbst Eigentümer der sachlichen Betriebs- und Verwaltungsmittel bleibt, die Amtsinhaber also der ‹ Trennung › von letzteren unterliegen, o d e r ob der Verwaltungsstab sich im eigenen Besitz dieser Verwaltungsmittel und persönlichen Herrengewalten befindet, unterscheidet soziologisch alle Verwaltungsorganisationen der Vergangenheit [66]. Aus dem Institut der Ministerialität andererseits kann im Laufe der Zeit entweder ein eigenständiger Lehns- und Ritteradel hervorgehen, oder es entfaltet sich daraus die Vorläuferschaft des freien Beamtentums.

62. *Wirtschaft und Gesellschaft* [4] 588-661.
63. *Ibid.* 131 ss., 553-554, 602-603, 831 ss.
64. *Ibid.* 660.
65. *Ibid.* 129, 134-137, 154, 158, 161, 179-180, 553 ss., 603-604, 606 ss., 612-613, 627, 644 s., 656, 832.
66. *Ibid.* 126 ss., 154, 165, 554, 574-575, 764, 831-832, 833.

Eben diese Frage der ständischen Schichtung, die Untersuchung der sozialen und ökonomischen Grundlagen trägt Max Weber an die geschichtlichen Herrschaftsformen und Verwaltungsstrukturen heran und gewinnt dadurch entscheidende verwaltungssoziologische Einsichten. Er analysiert die Formen der hierokratischen Ämterorganisation, die Verwaltungsleistungen von Kirche und Klöstern im Mittelalter, das Ringen mit dem aus der Adelsherrschaft im profanen wie sakralen Bereich resultierenden Eigenkirchenwesen, die typischen Formen der Ämterappropriation [67] sowie der Vorkehrungen der Herrscher gegen solche Appropriierung und Monopolisierung der Verwaltungsbefugnisse oder gar der Territorialisierung von Herrschaft und Verwaltung [68]. Hier bilden planmäßige Überwachung durch Reisekontrolle, alternierende Residenzpflicht am Hofe, Geiselgestellung, Verwendung von zölibatären Amtsträgern, Schaffung konkurrierender Amtsgewalten (z.B. Kollegialität, Trennung von Zivil- und Militärgewalt [69]) sowie einstreuende Ämterbesetzung mit sozial negativ Privilegierten, gänzlich von der Herrenmacht Abhängigen entscheidende Verwaltungstechniken in dem Versuch der Erhaltung der Einheitlichkeit des Herrschafts- und Verwaltungsbereichs. Die ganze Vielfalt des Feudalismusproblems für die Organisation des Gemeinwesens und seiner Verwaltung zeigt sich erst in der differenzierenden Begriffstypologie von Max Webers Soziologischer Kategorienlehre [70].

Für den Verlauf der abendländischen Verwaltungsentwicklung wird nun von entscheidender Bedeutung der allmähliche, wenn auch zielstrebige Prozeß der Herstellung der organisatorischen Einheit von Zentralgewalt und Verwaltungsstruktur. Dieser Vorgang hat die politisch-administrative Enteignung der autonom gewordenen ständischen Träger von Verwaltungsmacht (Betriebs-, Verwaltungs- und Kriegsmitteln) zu Eigenrecht, der eigenständigen Aristokratie, spätestens seit dem Interregnum, zum Inhalt. Es ist in aller Welt von entscheidender Kulturbedeutung geworden, auf welche sozialen Schichten sich die Fürsten bei solchem politischen Enteignungsprozeß jeweils stützten: Sklaven, Hörige, Freigelassene, Klienten; oder Kleinadel, Patrizier, Kleriker, Literaten, Militärs, freie Ministeriale, Juristen - kurz Honoratioren und qualifizierte Plebejer [71]. Die Ablösung von Feudalismus und ständestaatlicher Struktur führt daher in erster Linie zu einer Umbildung der Verwaltungs- und Heeresorganisation und der personellen Zusammensetzung ihrer maßgebenden Träger. Es bildete sich in der Neuzeit — als Übergangserscheinung zum rationalen Anstaltsstaat — zunächst die Patrimonialstaatlichkeit mit (zunehmend)

67. *Ibid.* 126-127, 129, 134 ss., 137, 141, 145-146, 148, 150, 152, 166, 170, 173, 180, 208, 542 ss., 553 ss., 604, 606, 608, 612-613, 624, 758.

68. *Ibid.* 150-151, 613 ss.

69. *Ibid.* 166, 614, 637.

70. *Ibid.* 148 ss.; vgl. 633 ss.

71. *Ibid.* 154-155, 553-554, 832, 834-835.

patrimonialbürokratischer Verwaltungsstruktur heraus, die sich in typischer Weise von dem späteren rationalen Staat mit rational-bürokratischer Verwaltung — Fachgeschultheit des bediensteten Beamtentums und rational gegliederten festen Amtskompetenzen — unterschied [72]. « Die rationale Fachgeschultheit als prinzipielle Qualifikation... macht überall Epoche in der Art der Verwaltung ». Mit der Herausbildung des Fachbeamtentums geht die allmähliche, aber unaufhaltsame Abdankung der Selbstherrschaft des (absoluten) Fürsten Hand in Hand [73].

Diese V o r geschichte des modernen Staates, seiner Verwaltung und seiner Bürokratie bleibt aber lückenhaft und nicht voll verständlich, wenn nicht bestimmter Entwicklungsglieder gedacht wird, die in der historischen Realität den Gang der Ereignisse maßgeblich beeinflußt haben. Da sind zunächst das militärbürokratische byzantinische Reich, die rationalen Verwaltungsbestandteile des späten Römerreichs, die in die kirchliche Verwaltungsorganisation Eingang gefunden hatten, der streng bürokratisch verwaltete sizilische Normannenstaat mit dem vergeblichen Versuch des großen Staufers, dessen Strukturprinzipien auf ganz Italien und das Reich zu übertragen, der in Frankreich — spätestens seit Philipp II. August — mit Erfolg in Angriff genommen wurde und zur päpstlichen Katastrophe von Anagni führte. Ganz besonders aber wurde für die spezifische Staatlichkeit der Verwaltung das Vorbild ausschlaggebend, das das Städtewesen [74] mit seinen weitgehend rationalisierten Verwaltungseinrichtungen geliefert hatte. In den autonomen städtischen Verbänden und allen voran in den italienischen Podestaten und Signorien wurde — neben der hierokratischen Anstaltsorganisation der Kirche mit ihrer prinzipiellen Scheidung von Person und Amt [75] — zuerst im Abendland im profanen Bereich und auf begrenztem Raum eine relativ rationale Verwaltung mit (zunehmend) ernannten Beamten etabliert [76]. Der epochale Vorgang war dabei, daß die städtischen Kommunen alsbald dazu übergingen, « ihre Amtsträger durch periodische Wahl » zu bestellen, « und nun der einzelne die Herrschaft, auch die oberste, jeweilig ausübende Träger der Gewalt offensichtlich nicht mehr identisch war mit dem die Herrschaft als Eigenrecht Besitzenden ». Dies führte nach und nach zu der Vorstellung des Gemeinwesens als eines abstrakten, von allen persönlichen Eigenrechten der Einzelnen unabhängigen Trägers von Befehlsgewalt, Verwaltungsautonomie und Rechtsetzung, - « Vorstellungsformen, welche dem Wesen der v o r bürokratischen, speziell der patrimonialen und feudalen Herrschaftsstruktur noch fernliegen mußten » [77].

72. *Ibid.* 131-132.
73. *Ibid.* 164-165, 839.
74. *Wirtschaft und Gesellschaft*[4], II. Teil, Kapitel IX, 8. Abschnitt; *Wirtschaftsgeschichte*[3] 271-289.
75. *Wirtschaft und Gesellschaft*[4] 702.
76. *Ibid.* 139, 567, 793.
77. *Ibid.* 584.

Indem die National- und Territorialstaaten im Zuge der inneren Festigung ihrer Macht die städtische Autonomie liquidierten, übernahmen sie zugleich die Prinzipien ihrer rationalisierten Verwaltungsstruktur und Verwaltungshandhabung oder entscheidender Teile davon auf den sich entfaltenden Patrimonialstaat[78].

Unter den Auspizien der Patrimonialstaatlichkeit aber vollzieht sich nun der entscheidende Strukturwandel zum rationalisierten und bürokratisierten Anstaltsstaat, d.h. zum ‹ Staat › im spezifischen Sinn[79]. Im Zeitalter des Absolutismus löst sich der Herrscher definitiv von der Mitwirkung der Ständekorporationen und verabsolutiert ihnen — wie allen Untertanen — gegenüber seinen Regierungs-, Verwaltungs- und Heeresapparat: mit den ‹ vectigalia perpetua › treten der ‹ miles perpetuus › und der fachgeschulte, der Zentralgewalt in strenger Amtsdisziplin untergeordnete Beamte als ‹ Staatsdiener › in Erscheinung. Dieser moderne Staatsbegriff im soziologischen Sinn ist neben dem rationalen Anstaltscharakter des ‹ Staates › und der Konzentration aller Befehlsgewalten in der Zentralinstanz durch eine Anzahl vornehmlich verwaltungsstruktureller Momente ausgezeichnet, die ihm als spezifische Unterscheidungsmerkmale eignen. Dazu gehört ganz besonders die Umgestaltung der noch jedenfalls teilweise irrationalen Patrimonialbürokratien in die universell werdende Form der modernen rationalen Fachbürokratie. « Die ganze Entwicklungsgeschichte des modernen Staates ist identisch mit der Geschichte des modernen Beamtentums und bürokratischen (Behörden-) Betriebs »[80]: die Herausbildung der rational geschulten, examinierten und spezialisierten, hochqualifizierten Fachbürokratie[81] im Rahmen einer rational nach Kompetenzen gegliederten Behördenorganisation[82].

Hier setzt nun Max Webers spezielle ‹ Staatssoziologie ›, d.h. die Soziologie der modernen rationalen Staatsanstalt mit den für sie seit dem 19. Jahrhundert typischen Parlamenten und Parteien[83] ein.

Keineswegs ist, wie wir sahen, jede Art politischer Verbandsherrschaft ein ‹ Staat ›; im Gegenteil: letzterer stellt begrifflich eine höchst eigentümliche Herrschaftsform dar, die durchaus neuzeitlichen Gepräges ist, erst mit der

78. *Ibid.* 139, 151, 164-165, 797 ss.; *Wirtschaftsgeschichte*[3] 245, 288-289.

79. *Ibid.* 29 (§ 17), 30, 394, 519, 832; *Wirtschaftsgeschichte*[3] 270, 289-290; negativ *Wirtschaft und Gesellschaft*[4] 621, 644, 685, 829-830, sowie *Gesammelte Politische Schriften*[2] 252.

80. *Wirtschaft und Gesellschaft*[4] 552.

81. *Ibid.* 126-127, 132, 139, 154, 551, 645-646, 661, 833, 839, 842-843; zu vgl. 125-128, 559 ss.; *Wirtschaftsgeschichte*[3] 270, 290.

82. *Wirtschaft und Gesellschaft*[4] 125-126, 394, 551, 559.

83. *Ibid.* 168, 172, 823-876; *Staatssoziologie. Soziologie des rationalen Staates und der modernen politischen Parteien und Parlamente.* Ed. J. Winckelmann (Berlin 1956). In den Erläuterungen zu dieser Einzelausgabe sind alle erforderlichen Nachweise gegeben. Siehe dazu ferner J. Winckelmann *Gesellschaft und Staat in der verstehenden Soziologie Max Webers* (Berlin 1957), insbesondere 30-46.

Beseitigung des vorherliegenden ständischen Dualismus konstituiert wurde und als die epochale Leistung des Absolutismus angesehen werden muß. Seine soziologische Struktur ist durch eine Anzahl charakteristischer Kriterien bestimmt, ohne deren Vorliegen ein politischer Verband nicht als ‹ Staat › (im spezifischen Sinn) bezeichnet werden kann:

1. die Stabilierung einer fürstlichen Eigenverwaltung als rationaler Anstaltsbetrieb, der über *a*) rational gesatzte Ordnungen, *b*) ein fachlich geschultes und spezialisiertes, in disziplinärer Abhängigkeit hierarchisch gestuftes Beamtentum, *c*) das Eigentum an den Verwaltungs- und Betriebsmitteln zentral verfügt;
2. das Monopol physischer Gewaltsamkeit mit Erfolg für sich in Anspruch nimmt;
3. autonome Finanzquelle und Finanzverwaltung;
4. ein Heeresapparat in ausschließlicher Eigenverfügung der Zentralgewalt;
5. die Einschmelzung aller partikulären politischen Verbände in die e i n e staatliche Zwangsanstalt;
6. die Monopolisierung der Rechtsschöpfung und ‹ Verstaatlichung › aller Rechtsnormen.

Diesen vom Absolutismus entwickelten Staatsapparat übernehmen der Revolutionsstaat sowohl wie die Staaten nach der großen Revolution und entwickeln ihn weiter. In der drängenden Bewegung des europäischen Konstitutionalismus und Parlamentarismus wird dann der rational-bürokratische zum legalen Staat mit Repräsentativverfassung umgeformt: Parlamente und Parteien entstehen. Dieser Staatstyp ist zusätzlich charakterisiert durch gesatzte Verfassung, Repräsentativkörperschaften und Staatsbürgerrecht [84]. « Auf diese Weise bildet sich die Architektonik des modernen Staates der Neuzeit ». Der Betriebs- und Anstaltsstruktur der legalen, rational-bürokratischen Staatsanstalt sucht sich das politische Parteiwesen mit seinem ebenfalls legal-rationalen Betriebs- und Organisationscharakter mittels des von ihm (heute de facto kaum noch monopolistisch) beherrschten Parlaments und seines differenzierten Apparats zu integrieren [85]. Nach mehr als drei Jahrhunderten bestimmte die Seinsweise der Staatlichkeit die politische Verbandsform im Abendland auch noch zu einer Zeit, in der sich die politische Willensbildung mehr und mehr zur Parteienherrschaft umgestaltet hatte, die dem Staatsapparat zugleich gegenüber und an die Seite trat [85a]. Auch in dieser verwaltungssoziologisch typischen Situation ist die Beziehung zwischen Zentralgewalt und Verwaltungsstab,

84. *Wirtschaft und Gesellschaft*[4] 172-173; *Wirtschaftsgeschichte*[3] 270.
85. J. WINCKELMANN *Gesellschaft und Staat* cit. 41-42.
85 *a*. J. WINCKELMANN 6. Abschnitt: « Herrschafts- und Staatssoziologie » des Artikels *Max Weber*, in *Herders Staatslexikon* VIII (1963[6]).

also das Verhältnis von politischer Leitung und Kontrolle zur Macht der Bürokratie von entscheidender Bedeutung. Alles kommt für diese gegenwärtige politische Verbandsstruktur auf die Art der Auseinandersetzung oder des Zusammenwirkens von Legislative und Exekutive an [86].

Max Weber war der Überzeugung: « der Bürokratisierung gehört die Zukunft » [87]. Es kann in diesem Zusammenhang dahinstehen, ob der — seit Carl Schmitt so bezeichnete — Verwaltungsstaat [88] die unentrinnbare soziologische Ausprägung der Interdependenz von Rationalisierung, Bürokratisierung, Verbandsdemokratie, Industrialismus und Massenkonsumgesellschaft ist. Unzweifelhaft ist die heutige Verwaltung rationaler Staatswesen in weitem Maße zum öffentlichen Leistungsträger und ist — neben vielen anderen ihr zugewachsenen Funktionen — die Daseinsvorsorge für die in ihrem Machtbereich akkumulierten Menschenmassen zu ihrer unabdingbaren Aufgabe geworden [89]. Existenzbedingung der sich ständig vermehrenden Weltmenschheit im 20. Jahrhundert ist es, in einer verwalteten Welt zu leben. Und auch die weitere Frage mag hier nur angedeutet werden: ob — soziologisch gesehen — die Epoche der spezifischen Staatlichkeit in einen neuerlichen Umbildungsprozeß einmündet, der zwar in die Richtung einer auf den sozialen Strukturbedingungen ruhenden Pluralität der politischen Willensbildung und daher eines unausweichlichen Paktierens ihrer integralen Trägerschaften (Parteien, Verbände, Gruppierungen) drängt, jedoch gerade deshalb die Instrumentalität des Staatsapparates zur machtvollen Position des Verwaltungsstaates steigert.

5.

Dieser verkürzenden Abhandlung der Thematik in historischer Sicht folgt nun ein ebenso knapper Überblick der allgemein theoretischen Erkenntnisse Max Webers spezifisch verwaltungssoziologischer Natur. Da es sich hierbei nur um eine veranschaulichende Auswahl, nicht um eine systematische Darstellung handeln kann, soll im Interesse der Vereinfachung und Straffung der Enumerativmethode gefolgt werden.

86. J. WINCKELMANN *Gesellschaft und Staat* cit. 42 ss.

87. *Wirtschaft und Gesellschaft*[4] 842; *Gesammelte Politische Schriften*[2] 318.

88. C. SCHMITT *Legalität und Legitimität* (München-Leipzig 1932) « Einleitung » 7 ss., II. Teil, 3. Abschnitt 70 ss.; C. SCHMITT *Verfassungsrechtliche Aufsätze* (Berlin 1958) s.v. « Verwaltungsstaat » 517. Damit zu vergl. die Bemerkungen Max Webers über die Gefahr einer der modernen Wirtschafts-, Sozial- und politischen Verbandsordnung drohenden ‹ Ägyptisierung › in seinen *Gesammelten Politischen Schriften*[2] 320-321, 384-385.

89. E. FORSTHOFF *Die Verwaltung als Leistungsträger* (Stuttgart-Berlin 1938); E. FORSTHOFF *Die Daseinsvorsorge und die Kommunen* (Köln 1958); E. FORSTHOFF *Lehrbuch des Verwaltungsrechts* (1950), (München-Berlin 1961[8]) insbesondere V. Abschnitt 320 ss., 357 ss.

1. Die Grundauffassung Max Webers von der inhärenten Bedeutung der Verwaltungserforschung für die soziologische Erkenntnis der politischen Verbände und ihrer kulturellen Auswirkungen gelangt in der prägnanten Formulierung zum Ausdruck: «Jede Herrschaft äußert sich und funktioniert als Verwaltung»[90]; «Herrschaft ist im Alltag primär: Verwaltung»[91].

2. Jeder auf Dauer gestellte Herrschaftsbetrieb, der kontinuierliche Verwaltung erheischt, bedarf zu seiner Verwirklichung, d.h. dafür, daß seine auf Durchführung gerichteten generellen Anordnungen und konkreten Befehle auf die Bereitschaft zur Fügsamkeit auf seiten der Herrschaftsunterworfenen stoßen, allem voran dreierlei: des Legitimitätseinverständnisses zwischen Herrschenden und Beherrschten sowie des personalen Verwaltungsstabes und der sachlichen Verwaltungsmittel zur Aufrechterhaltung des Herrschaftsverhältnisses. Je nach der Eigenart der in ihr tatsächlich obwaltenden typischen Legitimitätsgeltung ist die soziologische Struktur der Herrschaft: der Charakter der Zentralgewalt, die Verteilung der Befehlsgewalten, die Struktur des Verwaltungsstabes und der Verwaltungsmittel, die Weise des Verwaltungshandelns (als Herrschaftsausübung) und der Typus des Gehorsams, grundverschieden[92].

3. Die empirische Soziologie der Herrschaft hat es also mit der Verfassungs*wirklichkeit* zu tun, wobei die ‹Verfassung› im Lassalleschen Sinn[93] als das Ensemble der faktischen Machtverteilung sowie der Art der Obödienz der Gewaltunterworfenen und ihrer Integration innerhalb einer politischen Verbandsherrschaft zu verstehen ist. Es handelt sich dabei nicht nur um den organisatorischen Rahmen für die Verteilung der Befehlsgewalten (Verfassung im Rechtssinn) und die juristisch-dogmatische Darlegung und Interpretation des diese regelnden Normenkosmos. Sondern um die wirkliche soziologische Struktur der Herrschaft, wobei deren Vollzugsapparat notwendig mitumfasst ist.« Der Verwaltungsstab stellt den politischen Herrschaftsbetrieb (wie jeden anderen Betrieb) in seiner äußeren Erscheinung dar»[94]. Es wird zugleich untersucht, welche dynamischen Kräfte es sind, die in der ‹Macht› mächtig werden, und welcher Art die soziologische Struktur der Ämterorganisation und Verwaltungshandhabung ist. Soziologie der Herrschaft schließt heute unerläßlich zugleich Staats-, Verwaltungs- und Justizsoziologie ein. Die Analyse des

90. *Wirtschaft und Gesellschaft*[4] 545.

91. *Ibid.* 126 (§ 3 Schluß); vgl. 833-834; *Gesammelte Politische Schriften*[2] 308 (II). Verwaltung ist dabei als Inbegriff aller ‹Staatstätigkeit› begriffen. Über Herrschaft und Verwaltung des Näheren *Wirtschaft und Gesellschaft*[4] 389, 545 ss.

92. *Wirtschaft und Gesellschaft*[4] 122 ss., 153 ss., 514 ss., 548 ss., 551, 830 ss., 833-834.

93. *Ibid.* 27 § 13, Erl. 3.

Die Anknüpfung an diese Betrachtungsweise und unter dieser Bezeichnung wurde in der Verfassungslehre — unter ausdrücklicher Bezugnahme auf Max Weber — nach dem zweiten Weltkrieg (soweit ich sehe) zuerst wieder vollzogen von K. LOEWENSTEIN *Verfassungsrecht und Verfassungsrealität*, in «*Archiv des öffentlichen Rechts*» 77 (1952) 387-435.

94. *Wirtschaft und Gesellshaft*[4] 831.

«Funktionierens» der Herrschaftsverbände betrifft stets sowohl die Seinsweise und Organisation der zentralen Befehlsgewalten wie die Struktur, Rekrutierung und Ausübung der ihr je zugeordneten Verwaltung[95].

Die soziologische Analyse der Verwaltungsstäbe wiederum bildet daher einen inhärierenden Bestandteil der Soziologie der je durch sie konstituierten Typen der Herrschaft, insbesondere insofern in ihnen beiden die durchgängig übereinstimmende Legitimitätsstruktur ihren Ausdruck findet.

4. Wenn also «die politische Verfassung die Art der Staatsverwaltung bestimmt»[96], so gilt zugleich das Umgekehrte, daß nämlich die politische Herrschaft im soziologischen Sinn zugleich durch die Struktur ihrer Verwaltung einschließlich der für sie typischen Art der Ämterbesetzung und Innehabung der Verwaltungsmittel bestimmt ist, da verbandspolitische Willensbildung und ihr Vollzug eine Einheit bilden, und zwar auch dann noch, wenn sie untereinander in einen Zustand der Spannung, Auseinandersetzung und Desintegration eingetreten sind.

5. Es ist also von besonderer Wichtigkeit zu erkennen, daß in Max Webers Herrschaftssoziologie die soziologische Struktur dieser Herrschaft stets wesentlich charakterisiert wird durch die Struktur des ihr je zugeordneten Verwaltungsstabes, ja daß begrifflich der Typus der Herrschaft soziologisch weitgehend durch die Seinsweise des ihr adäquaten Verwaltungsstabes konstituiert wird. Das zeigt ein Blick in die Kategorienlehre der Herrschaft im Ersten Teil von *Wirtschaft und Gesellschaft* («Typen der Herrschaft»)[97]. Hier wird überall als eines der bedeutsamsten Elemente der Herrschaftstypen die jeweilige Struktur (mit Einschluß der Rekrutierung) und das Funktionieren der je besonderen Verwaltungsstäbe analysiert. Das ist der entscheidende Grund, aus dem Max Webers Herrschaftssoziologie implizit und per definitionem immer Verwaltungssoziologie einbegreift.

So wird z.B. der Typus der rational-legalen Herrschaft normalerweise durch das Vorhandensein eines rational-legalen Verwaltungsstabes charakterisiert[98], wenngleich der Typus der bürokratischen Verwaltungsstruktur «universaler Anwendung fähig ist»[99]: in politischen, hierokratischen, wirtschaftlichen oder beruflichen Verbänden, erwerbswirtschaftlichen, politisch orientierten, karitativen oder unterhaltungsmäßigen Vereinigungen usw. Die traditionale Herrschaft ist in ihren Sonderausprägungen typisch dadurch gekennzeichnet, ob sie ohne oder mit Verwaltungsstab ausgestattet ist, ob dieser gegebenenfalls patrimonial oder extrapatrimonial rekrutiert wird und ob ihm möglicherweise die ständische Appropriation der Stellen (Ämter), Befehls-

95. *Ibid.* z.B. 545, 559, 615, 671 und fortlaufend.
96. *Gesammelte Aufsätze zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 26.
97. *Wirtschaft und Gesellschaft*[4], I. Teil, Kapitel III 122-176.
98. *Ibid.* 124, 126.
99. *Ibid.* 126 § 3 am Ende.

gewalten und auch Verwaltungsmittel gelungen ist[100]. Die charismatische Herrschaftsform wiederum ist durch eine höchst eigenartige Struktur des für sie typischen Verwaltungsstabes und seines spezifischen Verhältnisses zum charismatischen Herrn ausgezeichnet[101]. Mit der Veralltäglichung der charismatischen Herrschaft geht notwendig entweder eine Patrimonialisierung, Präbendalisierung oder Bürokratisierung des Verwaltungsstabes einher. Der Übergang von der Patrimonialstaatlichkeit zur rationalen Staatsanstalt kann soziologisch wesentlich dadurch eindeutig fixiert werden, daß an die Stelle des Patrimonialbeamtentums die rational-legale Fachbürokratie tritt.

Die außerordentliche Bedeutung der Verwaltungsstäbe für die verschiedenen (reinen oder empirischen) Herrschaftsformen wird noch durch die möglicherweise spannungsreichen Beziehungen zwischen Herrscher und Verwaltungsstab unterstrichen[102]. «Bei allen Herrschaftsformen ist die Tatsache der Existenz des Verwaltungsstabes und seines kontinuierlich auf Durchführung und Erzwingung der Ordnungen gerichteten Handelns für die Erhaltung der Fügsamkeit vital»[103].

6. Die soziologische Bedeutung des Ernennungs- wie des Wahlbeamtentums, von kollegialem und monokratischem Verwaltungsprinzip, der verschiedenen Formen der Gewaltenteilung, der Beziehung zwischen Formen der öffentlichen Bedarfsdeckung und Verwaltungsformen, der Sonderformen herrschaftsfremder Verbandsverwaltung sowie der Einschaltung von Repräsentantenkörperschaften in die politische Verbandsverwaltung werden im einzelnen behandelt[104].

7. «Die Bürokratisierung ist das spezifische Mittel, [einverständnismäßiges] Gemeinschaftshandeln in rational geordnetes Gesellschaftshandeln zu überführen. Als Instrument der Vergesellschaftung der Herrschaftsbeziehungen war und ist sie daher ein Machtmittel allerersten Ranges für den, der über den bürokratischen Apparat verfügt»[105].

Immer wieder und bei den verschiedensten Gelegenheiten wird der ungeheure Strukturwandel prinzipiell und in concreto infolge der Bürokratisierung von Verwaltungsorganisationen auseinandergesetzt, so für den modernen Staat (einschließlich Zweckverbänden und Gemeinden) und seine Vorgeschichte[106],

100. *Ibid.* I. Teil, Kapitel III §§ 7, 7a, 8, 9, 12, 12b, 12c.
101. *Ibid.* 141.
102. Prinzipiell *Ibid.* I. Teil, Kapitel III § 13; vgl. 123, Erl. 3 am Schluß; im historischen Vollzug: im Zweiten Teil ständig.
103. *Ibid.* 154; generell die Ausführungen 26 ss.; vgl. 548 ss.
104. *Ibid.* 114 bis 119, 156 bis 167, 169 bis 176, 207 ss., 582 ss.
105. *Ibid.* 577-578; für die begriffliche Unterscheidung vgl. *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre* [2] 442.
106. *Wirtschaft und Gesellschaft*[4] z.B. 575 ss., 602 ss.; zu vgl. J. WINCKELMANN *Gesellschaft und Staat* cit. 40-41.

für die Heeresorganisation[107], die privaten Unternehmen, Unternehmenszusammenschlüsse, wirtschaftlichen, beruflichen und kulturellen Verbände[108], die Parteien[109], den Wissenschaftsbetrieb der Hochschulen[110] und die Journalistik[111].

8. Eine strukturelle Umwandlung von Verwaltungsorganisationen kann soziologisch insbesondere auch durch das Eindringen von ‹ Interessenten › in die Ämterorganisation in der Weise hervorgerufen werden, daß diese Positionen nicht mit systemeigenen, aus ihr selbst auf dem dafür vorgesehenen Wege hervorgegangenen Amtsanwärtern, sondern exogen besetzt, allenfalls auch zu außerhalb der hergebrachten Verwaltungsaufgaben gelegenen unmittelbaren Eigenzwecken eben dieser Interessenten selbst genutzt werden. Beispiele bilden etwa die Usurpierung der maßgeblichen hierarchischen Verwaltungsämter in Kirche und Klöstern durch den Weltadel im Mittelalter, was die Bewegung der Reformklöster und den säkularen Akt des Investiturstreits im Gefolge hatte, oder die neuzeitliche politische Enteignung der ständischen Eigenträger von Verwaltungsmacht durch die sich verabsolutierenden Fürsten, oder die politische Emanzipation des Fachbeamtentums von den Kabinettsorders der Selbstherrschaft sowie die politische Enteignung beider durch die Usurpation der leitenden Stellen in Staat und Verwaltung durch Partei- oder militärische Führer nebst deren Patronage unterliegenden Gefolgsleuten (Günstlingen)[112].

Andererseits wiederum ist es eine für die Verbandsbildung allgemein typische Erscheinung, daß (bürokratische) Verwaltungsstäbe den Fortbestand von Verbänden auch dann noch aufrechterhalten, wenn deren Existenz « nach der eigenen Ansicht der Beteiligten sinnlos » geworden ist, oder aber sich im Besitz ihrer Machtstellung ohne Rücksicht darauf erhalten, ob die bei der Errichtung des Verbandes maßgebenden ideologischen Grundlagen hinfällig geworden sind oder der ursprüngliche Charakter des Verbandes einem vollständigen Wandel unterworfen wurde[113].

9. Die Verwaltungsstäbe der politischen Verbandsherrschaft, die ganz überwiegend die Tendenz zur Herausbildung eines eigenen esprit de corps entfalten, haben sich selbst keineswegs stets und überall lediglich instrumental

107. *Wirtschaft und Gesellschaft*⁴ 127-128, 574-575, 694, 833-834.

108. *Ibid.* 125 ss., 552, 559-560, 564, 570, 574, 833-834, 842.

109. *Ibid.* 174, 539, 548, 568, 576, 676 ss., 848, 851, 866-867, 874-875; *Gesammelte Politische Schriften*² 312 bis 317, 371, 375-376, 389-390, 457, 516 bis 532.

100. *Wirtschaft und Gesellschaft*⁴ 575, 584 ss.; *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*² 566 ss.

111. *Gesammelte Politische Schriften*² 513 ss.; *Gesammelte Aufsätze zur Soziologie und Sozialpolitik* 434 ss.

112. *Wirtschaft und Gesellschaft*⁴ 155, 164-165, 581-582, 839-840; 173, 840.

113. *Ibid.* 118-119, 204.

begriffen. Im Gegenteil: fast immer haben sie, wenn nicht ‹ in statu nascendi ›, so doch alsbald, die eigene Machtposition und das eigene Versorgungsinteresse im Auge gehabt. Das kann alle möglichen Konsequenzen haben und beispielsweise zur Dezentralisierung der Verwaltungsmacht, zur Appropriation der Ämter, zur Feudalisierung, ständischen Expropriierung der Herrengewalt und ständischen Gewaltenteilung oder zur Satrapiebildung führen[114]. So bildet dieser spezifische Gruppenegoismus der Mitglieder des Verwaltungsstabes einen der wichtigsten Faktoren zugunsten der Veralltäglichung (Traditionalisierung oder Bürokratisierung) charismatischer Herrschaft[115].

10. Das leitet über zu der weitergehenden Frage nach den Möglichkeiten des Revoltierens der Verwaltungsstäbe. Für die Beziehung zwischen dem politischen Herrn und dem Verwaltungsstab gilt im allgemeinen der Satz, daß der auf die sie beide verbindende (ideelle und materielle) Interessensolidarität gestützte Herr, kraft der Vereinzelung der Zugehörigen des Verwaltungsstabes, jedem widerstrebenden einzelnen Mitglied gegenüber der Stärkere, allen zusammen gegenüber aber der Schwächere ist, wenn sie sich — wie zahlreiche Stabskategorien der Vergangenheit und Gegenwart gelegentlich getan haben — vergesellschaften[116]. Selbst « Umstürze von Herrschaften aus der Initiative der Verwaltungsstäbe haben unter sehr verschiedenen Bedingungen in der Vergangenheit stattgefunden »[117]. Max Weber unterscheidet hierbei traditionalistische, charismatische und evtl. auch bürokratische Revolutionen[118]. Immer aber bedarf es einer planvollen Vergesellschaftung der Glieder des Verwaltungsstabes, um die Obstruktion oder bewußte Gegenaktion gegen die bestehende Herrengewalt planmäßig und daher erfolgreich durchzuführen, sowie der Neuschaffung eines eigenen Verwaltungsstabes[119]. Ein gleichfalls revolutionärer Vorgang ist die (formell friedliche) politische Enteignung der Zentralgewalt durch lehnsmäßige Verwaltungsstäbe zu ständischem Eigenbesitz der Verwaltungsmacht und die Konzentration dieser usurpierten Gewalten in Ständekorporationen gegenüber der Zentralgewalt[120].
Dieses beständige Ringen um den faktischen Machtbesitz und die tatsächliche Machtausübung führte in der Neuzeit im Okzident überall zu einer Umkehrung des ursprünglichen Enteignungsprozesses und endete mit einem Sieg der

114. *Ibid.* 144 ss., 154-155, 548-549, 580-581, 671, 688-689; Max Webers Soziologie der Herrschaft (im Ersten wie im Zweiten Teil von *Wirtschaft und Gesellschaft*) ist voll der Beispiele für diese Erscheinungen; im einzelnen siehe das Register zu *Wirtschaft und Gesellschaft*[4] s.v. « Appropriation von Amts- und Herrengewalt », « Ständische Appropriation », « Expropriation », « Feudalisierung » etc., « Satrapien ».

115. *Wirtschaft und Gesellschaft*[4] 144 ss., 557.

116. *Ibid.* 154, 556-557.

117. *Ibid.* 155.

118. *Ibid.* 131, 146, 154-155, 555 ss.

119. *Ibid.* 154-155, 556-557.

120. *Ibid.* 151, 161-162, 644-645.

Zentralgewalt und der bürokratischen Verwaltung[121]. Und wenn auch die patrimonialstaatliche Selbstherrschaft ihrerseits ganz allmählich (zunächst) durch das tatsächlich im Besitz des Fach- und Dienstwissens sowie der Verwaltungsausübung befindliche Fachbeamtentum administrativ expropriiert wurde[122], so dürfen dennoch - zumal nach der verfassungsmäßigen Institutionalisierung des Parlamentarismus sowie des Partei- und Interessenverbandswesens — die der eigenen Machtstellung der Bürokratie als solcher gerade innerhalb des modernen bürokratisierten Staatswesens gezogenen Grenzen nicht übersehen werden[123].

Und von der Geltendmachung ihrer Eigenmacht durch die Bürokratie im Prozeß der staatlichen Willensbildung und ihres Vollzugs bis zur revoltierenden Umbildung der Herrschaftsstruktur überhaupt aus der eigenen Initiative dieses Funktionärkörpers ist ein weiter Weg, dessen Beschreiten unter den Existenzbedingungen des modernen bürokratischen Verwaltungsapparates äußerst erschwert, wenn auch nicht gänzlich ausgeschlossen erscheint, aber — wenn überhaupt, so — nur den Spitzen der zentralen Verwaltungsstäbe möglich ist. Im äußersten Fall nimmt er die Form der Palastrevolution oder des Staatsstreichs an, greift aber in aller Regel an Bedeutung nicht über das hinaus, was Arbeiter allenfalls im Wege des Streiks erreichen können[124].

11. Der enge Zusammenhang zwischen Verwaltungsstruktur und Kulturausprägung (Kulturvielfalt, Kultureinheit, Kulturstereotypisierung) wird häufig und in den verschiedensten Hinsichten verdeutlicht[125]. Insbesondere der von der Struktur, Rekrutierung und Machtausübung der diversen Typen von Verwaltungsstäben ausgehende eminente Kultureinfluß wird speziell hervorgehoben: so die Art der Rekrutierung von Verwaltungsstäben der unterschiedlichen Herrschaftstypen, der jeweilige Ausgang der Machtkämpfe zwischen Herrenmacht und Verwaltungsstab, der soziologische Charakter derjenigen Schichten, die der Herrscher zur Etablierung seiner Zentralgewalt verwendet, die Bedeutung der Herausbildung ständischer Gewalten im Eigenbesitz von Verwaltungsmacht zugleich als möglicher Träger ideeller Kulturleistungen und Kulturgüter, die verschiedenartige Kulturwirkung patrimonialer, präbendaler, feudaler, honoratiorenhafter, bürokratischer oder charismatischer Ämterorganisation und der verschiedene Intensitätsgrad ihrer Verwaltungsbetätigung. Die Struktur der politischen Verbandsherrschaft und -verwaltung sowie die Besetzung und soziale Fundierung der Amtsstellen sind stets von hervorragendster Einwirkung auf das allgemeine Kulturgepräge gewesen. Es mag in diesem

121. *Ibid.* 151, 567, 832-837.
122. *Ibid.* 164-165, 581-582, 839-840.
123. *Ibid.* 580 ss.
124. *Ibid.* 155 (Erl. 4), 579, 581-582; dazu siehe H. v. BORCH *Obrigkeit und Widerstand. Zur politischen Soziologie des Beamtentums* (Tübingen 1954).
125. *Wirtschaft und Gesellschaft*[4] 151, 154-155, 554, 567, 569, 647, 831-832, 835-836, 842.

Zusammenhang noch besonders auf das tiefe Eindringen Max Webers in die Verwaltungsfragen im Rahmen seiner religionssoziologischen Forschung hingewiesen werden, und zwar sowohl speziell in seinen *Gesammelten Aufsätzen zur Religionssoziologie*, als auch in den beiden Kapiteln seines soziologischen Hauptwerkes « Religionssoziologie » und « Hierokratische Herrschaft ».

12. Es ist zutreffend und hier bereits mehrfach betont worden, daß die von Max Weber explizit vorgetragene Bürokratielehre in fast allen wesentlichen Hinsichten einen immanenten Teil seiner Analyse der Legitimitätsstruktur rationaler Herrschaft des politischen Verbandes bildet, wie es schon die (häufig übersehene) Überschrift des diesbezüglichen Abschnitts seiner Soziologischen Kategorienlehre: « Die legale Herrschaft mit bürokratischem Verwaltungsstab », zum Ausdruck bringt[126] sowie die Einzelausführungen dazu deutlich machen, und auch die spezielle Darlegung über die Struktur und Funktionsweise « bürokratischer Herrschaft »[127] im Zweiten Teil von *Wirtschaft und Gesellschaft*[128] behandelt nahezu ausschließlich die Voraussetzungen, Seinsweise und sozialen Wirkungen der Bürokratie des rationalen Anstaltsstaates als modernes Strukturphänomen « öffentlich-rechtlicher Herrschaft ».

Dennoch darf man sich dadurch nicht irreleiten lassen. Max Weber hat das Problem der legalen Herrschaft wie der Bürokratie zweifellos umfassender gesehen, sodaß seine expliziten Äußerungen jeweils daraufhin geprüft werden müssen, ob sie speziell (anstaltsstaatlich) oder universell (verbandssoziologisch) zu verstehen sind. Wie « die Bürokratie nicht der einzige Typus legaler Herrschaft » ist, es also Formen der legalen politischen Herrschaft ohne Bürokratie gibt, indem « das Turnus-, Los- und Wahlbeamtentum, die Parlaments- und Komiteeverwaltung und alle Arten kollegialer Herrschafts- und Verwaltungskörper » dem gleichen Legalitätstypus der Herrschaft zugeordnet sein können[129], zudem keine Herrschaft und kein Verwaltungsstab politischer Verbände jemals wirklich n u r bürokratisch ist[130], so fällt unter den Typus der legalen Herrschaft nicht etwa nur die moderne Struktur von Staat, Kirche, öffentlich-rechtlichen Zweckverbänden und Gemeinden, sondern ebenso das Herrschaftsverhältnis in wirtschaftlichen Betrieben und Unternehmen wie im ganzen modernen wirtschaftlichen, beruflichen und politischen Verbandswesen — die rationalen politischen Herrschaftsverbände sind nur die hervorragendsten Repräsentanten des Typus[131] —, und tritt das Prinzip der rationalen legalen Verwaltungsorganisation (Bürokratie) auch außerhalb politischer und hierokratischer Herrschaftsverbände in vielfachen Abwandlungen mannigfaltig

126. *Ibid.* 124 (unten).
127. *Ibid.* 127 (Erl. 4), 154, 551.
128. *Ibid.* 559 ss.
129. *Ibid.* 552 (Ziff. 3).
130. *Ibid.* 126-127, 552 (Ziff. 2).
131. *Ibid.* 552 (Ziff. 1).

in Erscheinung[132]. Dabei trennt Max Weber deutlich die (allgemeine) Organisationslehre von der Analyse des Funktionierens der (speziell staatlichen) Bürokratie[133].

13. Von nachhaltiger Wirkung war das allmähliche oder plötzliche Eindringen der Parteiherrschaft in den anstaltsstaatlichen Bereich für dessen Bürokratie. Nicht nur sahen sich der Monarch und ‹ seine › Exekutive dem von den Fraktionen und Parteiorganisationen beherrschten Parlament gegenübergestellt, konnte der — selbst der parlamentarisch beschränkte — Herrscher realen Einfluß gegenüber der Bürokratie möglicherweise in praktischem Zusammengehen mit dem Parlament gewinnen, sondern das Machtstreben der Parteiführer und das Verlangen nach Durchsetzung der parlamentarischen Willensbildung im administrativen Vollzug ließen erstere mit stets wachsender Energie und Aussicht auf Erfolg danach streben, die leitenden Stellen der Ämterhierarchie aus ihren eigenen Reihen zu besetzen[134].

Dies gipfelte im System der Kabinettsregierung[135] und bedeutete eine zunehmende oder definitive politische Expropriierung des Fürsten und eine (oftmals weitgehende) Usurpierung der höchsten und höheren Amtsstellen durch die jeweiligen Parteistäbe oder die von ihnen Designierten (Ämterpatronage). Aber es ginge zweifellos zu weit, wollte man darin zugleich eine Abdikation der politischen Machtstellung der Bürokratie überhaupt erblicken. Das Gegenteil dürfte der Fall sein. Denn nunmehr ist die Bürokratie jedenfalls in der Zentrale in die Lage versetzt, ihrerseits von Fall zu Fall ad hoc entweder für die Regierung (Kabinettsbeschluß) unmittelbar oder für das Parlament oder bestimmte Gruppierungen innerhalb desselben kraft Mitwirkung in den Ausschüssen zu optieren, oder durch Mittelsmänner in Gestalt von Interessenten oder Angehörigen von Parteiorganisationen und Interessenverbänden im Sinne ihrer Vorlagen Einwirkung nehmen zu lassen.

Von grundlegendem Interesse ist bei einer solchen (im unechten Sinn) ‹ gewaltenteilenden › Struktur der rechtsetzenden und verwaltungkontrollierenden Befehlsgewalt die jeweils in concreto zu ermittelnde faktische Machtverteilung zwischen Regierung, Gesetzgebungsorganen und Spitzenbürokratie wie bei der zweckvollen Reglementierung gesellschaftlicher Verhältnisse, so bei der Arrangierung staatspolitischer Notwendigkeiten[136].

132. *Ibid.* 123 (Erl. 2), 125, 126 ss., 552 (Ziff. 1), 559 ss.; zu vgl. 455-456.

133. *Wirtschaft und Gesellschaft*[4] I. Teil, Kapitel I §§ 10-17, Kapitel II §§ 5, 15 ss.; II. Teil, Kapitel II. Siehe hierzu in neuerer Sicht: F. Morstein Marx *The Administrative State. An Introduction to Burocracy* (Chicago 1957); deutsche Ausgabe *Einführung in die Bürokratie* (Neuwied 1959) [mit reichhaltiger Bibliographie]; R. Mayntz *Soziologie der Organisation*, in «*RDE*» 166 (1963) [mit Literaturhinweisen].

134. *Wirtschaft und Gesellschaft*[4] 581-582, 840.

135. *Ibid.* 159-160, 172-173, 840.

136. Zu vgl. *Ibid.* z.B. 579 ss., 592-593 sowie die einschlägigen Ausführungen in den *Gesammelten Politischen Schriften*[2].

14. Über die Verwaltungsstruktur unter den wechselnden Herrschaftsformen der Diktatur ist eine einheitliche Aussage nicht zu machen, da Diktatur soziologisch durchaus verschieden strukturiert sein kann. Die charismatische Demagogenherrschaft kann die Form der Diktatur mit charismatischer Gefolgschafts- und Stabsstruktur annehmen. Je mehr sie sich zum charismatischen Terrorismus mit streng disziplinierter Gewaltmaschinerie entwickelt und je mehr komplizierte Massenversorgungs- und -beherrschungsverhältnisse nach planmäßiger fachlicher Meisterung und exakt funktionierender Exekutive verlangen, desto entschiedener drängt sich auch hier bürokratische Verwaltungsorganisation als Präzisionsinstrument jedenfalls für die nicht spezifisch ideologischen Probleme auf. Die revolutionär-plebiszitäre Diktatur kann den Charakter des absolutistisch-autoritären Charismatismus zugunsten der plebiszitären Anerkennung durch das Vertrauen der Massen als Legitimitätsform abstreifen und so als Legitimationsgrund — soweit ein solcher überhaupt gesucht wird — eine (zunächst scheinbare) demokratische Legitimität gewinnen, die erst bei zunehmender Rationalisierung und Liberalisierung der Verbandsbeziehungen in Wahlprozeduren und Zustimmungsformen überführt werden und sich dann der legalen Vorstellungsweise annähern kann. In diesem Prozeß kann mit ganz verschieden gestalteten Stabskategorien — nach- und auch nebeneinander — gearbeitet werden, je nach den gerade obwaltenden Erfordernissen der Situation und den jeweiligen sei es mehr charismatischen, präbendalen oder legalistischen Tendenzen der verschiedenen Stabsangehörigen selbst. Die Kommunaldiktatoren nordamerikanischer Städte stellten sich ihre (Reform-) Stäbe ad hoc nach Bedarf selbst zusammen. Eine Militärdiktatur herrscht und verwaltet vornehmlich mittels einer Militärbürokratie und von ihr ausgerichteten Zivilverwaltung nach den Prinzipien der Kommandogewalt[137].

15. Zuletzt mag noch darauf hingewiesen sein, daß Max Webers soziologische Analyse die Verwaltungsorganisationen aller Kontinente und Epochen zum Gegenstand hat. Neben Deutschland, Rußland und Spanien hat ihm ersichtlich die Verwaltungsgeschichte der Vereinigten Staaten, Englands, Frankreichs und Italiens tiefe Einblicke in die Strukturzusammenhänge vermittelt. Nur drei besondere neuzeitliche Charakterzüge seien hier erwähnt.

England (bis zum ersten Weltkrieg) diente ihm häufig als Musterbeispiel einer bürokratiefeindlichen Honoratiorenverwaltung. Doch war er sich über die Bedeutung des dort wie in den USA in der Entwicklung begriffenen civil service völlig im klaren. Auffällig erschien ihm die Kontinuität des Verwaltungsapparats und seines Personals in Frankreich seit dem ersten Kaiserreich - trotz allen Wechsels der verschiedenen Regime[138]. Nicht erörtert hat er

137. *Wirtschaft und Gesellschaft*[4] 141, 156 ss., 163, 558, 673, 690 ss.; 562, 858, 861.

138. *Ibid.* 579. Über Stabilität, Machtlage, Eigenkontrolle und Selbstergänzung des französichen corps d'Etat vgl. H. LÜTHY *Frankreichs Uhren gehen anders* (Zürich-Stuttgart-Wien

dagegen, was z.B. Heinrich von Treitschke über den italienischen Zentralismus nach beendetem Risorgimento und zugunsten der Notwendigkeit einer stärkeren Regionalisierung der Verwaltung in Italien zu sagen wußte[139].

6.

Es bleibt noch übrig, zum besseren Verständnis der verwaltungswissenschaftlichen Studien Max Webers einige wissenschaftstheoretische Bemerkungen anzuschließen.

In einem sehr frühen Stadium hat er theoretisch bereits den Allzusammenhang des Objekts der politischen, Wirtschafts-, Sozial- und Kulturgeschichte hervorgehoben[140], hat er im einzelnen auseinandergesetzt, daß es sich innerhalb der Kulturwissenschaften bei den nach Disziplinen gesonderten Forschungsbereichen jeweils nur um spezielle Erkenntnisziele und also Teilaspekte der einen komplexen Wirklichkeit handele. Schon in seinem programmatischen Aufsatz zur Eröffnung der neuen Folge des von Werner Sombart und ihm übernommenen Archivs für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik wird das mit aller Deutlichkeit dargetan[141].

Die von Otto Brunner[142] mit Recht gegen das von ihm so genannte ‹ Trennungsdenken › mit Schärfe geltend gemachten Einwände betreffen Max Weber nicht[143], der nicht nur die Wirtschaftsgeschichte zugleich als Sozial-, Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte in gesamtkulturellem Hinblick verstand und die daraus fließenden Erkenntnisse zugleich zu einer Strukturtypologie für alle künftige Erforschung des Gegenstandes steigerte, sondern eine Verfassungs-, Verwaltungs- und Rechtsbetrachtung in methodischer Klarheit initiierte, die keine Einengung auf juristisch-dogmatische Deutung oder bloß r e c h t sgeschichtliche Sehweise erfährt, sich vielmehr in empirisch-soziologischer Bemühung stofflich an der jeweiligen Gesamtkultur orientiert, durch genauen Vergleich mit anderen Kulturbereichen sich der universellen oder

1954), worin die Geschichte Frankreichs weitgehend als die Entwicklungsgeschichte seiner Verwaltung aufgefaßt wird, einer Verwaltung, die in ihrer unerschütterlichen Permanenz sich selbst als den Staat schlechthin versteht.

139. H. von Treitschke, in seinem grossen *Cavour- Aufsatz von 1869*, in *Ausgewählte Schriften* II (Leipzig 1907) 162-167.

140. Vgl. *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre* ² 47.

141. *Ibid.* 146 ss.

142. O. Brunner *Land und Herrschaft* (1939) (Wien-Wiesbaden 1959⁴); O. Brunner *Moderner Verfassungsbegriff und mittelalterliche Verfassungsgeschichte* (Köln-Graz 1939) ‹ Mitteilungen des Instituts für österreichische Geschichtsforschung. Ergänzungsband, 14 ›, abgedruckt in *Herrschaft und Staat im Mittelalter. Wege der Forschung* II. Herausgegeben von Hellmut Kämpf (Darmstadt 1956); O. Brunner *Neue Wege der Sozialgeschichte* (Göttingen 1956).

143. J. Winckelmann *Gesellschaft und Staat* cit. 39-40 nebst n. 52 bis 55.

singulären Bedeutung ihres Gegenstandes vergewissert und so mit methodisch tunlichst präzis geklärten empirischen Begriffen arbeitet. Die Kategorien und Methoden, die Otto Brunner der europäischen Sozialgeschichte als *Neue Wege* (1956) gewiesen hat, sind von Max Weber immer schon entwickelt und verwandt worden.

Es wurde vorstehend schon gesagt, daß Max Weber weitergegangen ist und — den Rahmen des ‹ Historischen › überschreitend — Begriff und Inhalt einer generalisierenden und universalisierenden Kulturwissenschaft soziologischen Gepräges inauguriert hat. Zunehmend ist er dazu übergegangen, alle historischen Forschungen und ihre Ergebnisse als Material für die soziologische Analyse und zugleich als thesaurus für die Bereitstellung der Paradigmata bei der Herausläuterung der soziologischen Strukturen und Zusammenhänge zu benutzen. Siegmund Hellmann[144] hat als Herausgeber sogleich darauf aufmerksam gemacht, daß es Max Weber in seinem *Abriß der universalen Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* weniger auf das historische Detail ankomme als auf die prägnante Herausarbeitung einer typologisierenden Strukturphänomenologie, deren erkenntnismäßige — terminologische, klassifikatorische, heuristische (wohl auch didaktische) — Brauchbarkeit der Verfasser sehr hoch, auch für die rein historische Darstellung der Materie, einschätzte.

Prinzipiell ist das Verhältnis von historischer (Material-) Forschung und historisch-soziologischer Theorie demjenigen von empirischer Sozialforschung zur aktuell-soziologischen Theorie entsprechend zu denken: in beiden Fällen erfordert die soziologisch-theoretische Erkenntnis eine gedankliche Umformung des Stoffs und der Begriffsbildung, eine mehr oder minder größere Steigerung des Abstraktionsgrades und die Einordnung der Erkenntnisgehalte in einen methodisch-theoretischen Zusammenhang. Die soziologische Untersuchung liefert daher nicht nur (historisch wie aktuell) die Einsicht in einen spezifischen Sachzusammenhang, sondern formt sich zu einer typologisch-klassifikatorischen, methodisch-theoretisch fundierten Einzelwissenschaft, deren Wissenschaftsapparat anderen Disziplinen für deren empirische Aufgaben eindeutige, d.h. sachhaltige und präzis formulierte Begriffe für Forschung und Darstellung zu liefern vermag. In seiner Besprechung der in den Jahren nach dem frühen Tode Max Webers veröffentlichten gesammelten und hinterlassenen Schriften unterstreicht Hermann Kantorowicz, daß Max Weber vor allem in seiner Herrschaftssoziologie einen Begriffsapparat strenger Wissenschaftlichkeit speziell auch für die politische Geschichtsschreibung zur Verfügung gestellt habe, demgegenüber « jede der bisherigen Darstellungen » des Stoffs « unerträglich verwaschen und vorwissenschaftlich » erscheinen müsse[145]. Und in gleichem

144. S. HELLMANN « Vorbemerkung der Herausgeber » zu M. WEBER *Wirtschaftsgeschichte. Abriß der universalen Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* (1923, S. V) (Berlin 1958³) XVIII.

145. H. KANTOROWICZ *Max Weber*, in « *Logos* » XI (1922-1923) 258, abgedruckt in H.

Sinn äußert sich Karl Jaspers: «Max Weber erforscht mit allen Mitteln das Reale der Geschichte, macht die Zusammenhänge in einer Weise deutlich, daß die meiste frühere Geschichtsschreibung wegen der Unbestimmtheit in den Kategorien ihrer Auffassung blaß und ungenügend erscheint»[146].

Die Einsicht, daß das ‹Funktionieren› der Herrschaftsverbände sich soziologisch stets auf die Struktur sowohl der Herrschaftsgewalt als ihres Organhandelns bezieht, ließ Max Webers politische Soziologie zugleich und insbesondere die Richtung auf die Verwaltungssoziologie (neben Staats- und Justizsoziologie) nehmen, deren prinzipielle wissenschaftliche Bedeutung in Deutschland erst in neuester Zeit durch Otto Haussleiter[147] zu breiterem Bewußtsein gebracht wurde und die der empirischen Verwaltungsforschung, vor allem auch an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer, neue Impulse vermittelt. Die soziologisch-empirische administrative Strukturphänomenologie soll — neben ihrer wissenschaftlichen Eigenbedeutsamkeit — ihrerseits heuristisch der Erforschung der Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte wie der aktuellen Verfassungs- und Verwaltungswirklichkeit und zugleich in ihren Zusammenhängen dem Verständnis von deren allgemeiner Kulturbedeutung dienen.

7.

Wir sind am Ende. Es ist hoffentlich sichtbar geworden, daß Max Webers Oeuvre umfassende, begrifflich prägnant formulierte Erkenntnisse der (historisch wie aktuell) gesellschaftlichen Wirksamkeit von öffentlicher Verwaltungsstruktur und Verwaltungstätigkeit sowie ihrer eminenten Kulturbedeutung ausbreitet, sie sei Wirtschaftsverwaltung mit Bezug auf Agrarverhältnisse, auf Handel und Gewerbe, Bergbau und Schiffahrt, Geldwesen und Unternehmensformen, Finanzverwaltung (Abgabenerhebung und öffentliche Finanzgebarung), Polizei-, Heeres- und Kolonialverwaltung, Profan- oder Sakralverwaltung.

Die praktische Leistung der (historischen wie soziologischen) Verwaltungsforschung beschränkt sich nicht auf empirisch-erfahrungsmäßige Erkenntnis, wenn deren Auswertung auch teilweise den rein wissenschaftlichen Rahmen überschreiten wird. Sie liefert zugleich die Grundlagen für administrative Vergleiche und Reformen wie für etwaige politische Konsequenzen, und sie bietet dem Rechtsdenken das Material für wirklichkeitsnahe juristische Formulierungen und Entscheidungen.

Kantorowicz *Rechtswissenschaft und Soziologie. Ausgewählte Schriften zur Wissenschaftslehre* (Karlsruhe 1962) 171.

146. K. Jaspers *Einführung in die Philosophie* (München 1957) 160.

147. O. Haussleiter *Verwaltungssoziologie*, im *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften* XI (1961) 288 bis 295.

Max Weber hat mit seiner soziologischen Strukturanalyse vor den Verwaltungsproblemen und dem Beamtentum seiner Gegenwart sowie den damit involvierten Interessenlagen nicht haltgemacht und mit seinen für Viele unbequemen Einsichten nicht hinter dem Berge gehalten. Er hat der Bürokratie im 20. Jahrhundert ihre unentrinnbare Bedeutung für die Lebensnotwendigkeiten der organisierten Massengesellschaft als Verbandsdemokratie attestiert und ist zugleich schriftlich und mündlich den seiner Ansicht nach zum Teil verfehlten zeitgenössischen Ambitionen dieser Bürokratie dezidiert, bisweilen schroff, im Interesse der zeitgemäß sachlichen Erfordernisse des Gemeinwesens, der Demokratie und der staatsbürgerlichen Freiheit entgegengetreten[148]. Anstelle des deutschen « Hier stehe ich - ich kann nicht anders », besitzen die Italiener eine undramatischere, weniger auftrumpfende, dennoch nicht minder entschiedene Sentenz aus dem Munde des Dichters ihrer größten zugleich nationalen und universalen Konfession, die als Motto auch über Max Webers Leben stand:

« Segui il tuo corso, e lascia dir le genti ».

148. *Gesammelte Politische Schriften* [2], insbesondere in seiner Schrift *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland* (1918).